Ano 2022

CAPITALISMO e POLÍTICAS PÚBLICAS

na contemporaneidade

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti
(Organizadora)

Ano 2022

CAPITALISMO e POLÍTICAS PÚBLICAS

na contemporaneidade

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti
(Organizadora)

Capitalismo e políticas públicas na contemporaneidade

Diagramação:	Daphynny Pamplona
Correção:	Bruno Oliveira
Indexação:	Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão:	Os autores
Organizadora:	Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C244 Capitalismo e políticas públicas na contemporaneidade / Organizadora Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-258-0054-7
DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.547222303

1. Capitalismo. I. Cavalcanti, Soraya Araujo Uchoa (Organizadora). II. Título.

CDD 330.122

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

APRESENTAÇÃO

A coletânea Capitalismo e políticas públicas na contemporaneidade apresenta 06 (seis) artigos decorrentes de ensaios teóricos, pesquisas qualitativas, dentre outros.

O primeiro artigo discute a extrema direita nas redes e nas ruas, analisando o desenvolvimento da extrema direita no Brasil a partir das manifestações de junho de 2013 e suas repercussões na atualidade.

O segundo texto analisa o discurso presidencial estadunidense em Clinton, W. Bush e Obama e especificamente como esses governos *trataram a temática ambiental no que tange às mudanças climáticas e quais os esforços implementados com vistas às demandas internacionais*.

O terceiro artigo analisa a Política de Controle de Tabagismo no Brasil de 1986 a 2014, a trajetória, os pressupostos da oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde e o processo engendrado enquanto Programa Nacional de controle de tabagismo de modo a alçar para uma Política de Controle de Tabagismo no Brasil.

O quarto texto discute a política de fomento à industrialização na Bahia discutindo as políticas de fomento à industrialização e se seria possível o desenvolvimento econômico local.

O quinto artigo discute a Privatizações não clássicas no Brasil e suas repercussões para a classe trabalhadora no processo de privatização do Aeroporto de Salvador.

E finalmente o sexto texto explora o impacto da compreensão da relação entre exclusão/inclusão social, capital social e renda na perspectiva da efetivação do direito ao desenvolvimento humano.

Assim, convidamos o leitor a acessar às análises e discussão vinculadas acerca dos impactos nas políticas públicas do atual estágio do capitalismo.

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

EXTREMA DIREITA NA REDE E NAS RUAS

Data de aceite: 01/02/2022

Geovana Alves Pinto
Programa de pós-graduação em História (UNIMONTES)
Montes Claros, Minas Gerais
http://lattes.cnpq.br/2629555482307022

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar e compreender o desenvolvimento da extrema direita no Brasil a partir das manifestações de junho de 2013. Pretende-se desenvolver uma breve discussão acerca da grande polarização assimétrica no período entre esquerda e direita, onde a direita se radicalizou. Essa polarização política entre esquerda e direita é histórica e tem ditado a forma de fazer política nos regimes democráticos. A disputa pelo poder em modelos democráticos traz à tona os projetos políticos e interesses de posições ideológicas através de seus representantes.
PALAVRAS-CHAVE: Extrema Direita; Polarização Política; Movimentos Sociais.

EXTREME RIGHT ON THE NETWORK AND ON THE STREETS

ABSTRACT: This article aims to analyze and understand the development of the far right in Brazil from the demonstrations in June 2013. It is intended to develop a brief discussion about the great asymmetric polarization in the period between left and right, where the right became radicalized. This political polarization between left and right is historic and has dictated the way of doing politics in democratic regimes. The dispute for power in democratic models brings out the political projects and interests of ideological positions through their representatives.
KEYWORDS: Far Right; Political Polarization; Social Movements.

INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, o extremismo de direita cresce de modo alarmante no Brasil. Posicionamentos incoerentes e fanáticos se misturam com discursos inflamados e violentos nas redes sociais, carregados de reações extremas e radicais. Esta é, infelizmente, uma tendência mundial, ao qual no Brasil criou maior consistência em 2013, quando uma grande polarização política entre esquerda e direita se estabeleceu, em que a direita se radicalizou - essa polarização política é histórica e tem ditado a forma de fazer política nos regimes democráticos[1].

A eclosão da onda de protestos que tomaram as ruas em junho de 2013 em várias cidades brasileiras chamou a atenção para o poder das mídias sociais como ferramenta de

1 Na política, a polarização é caracterizada pela divisão de uma sociedade em dois polos a respeito de um determinado tema. Porém, essa palavra tem sido usada de um modo mais negativo: polarização é como chamamos a **disputa entre dois grupos** que não dialogam entre si, que se fecham em suas convicções e não estão dispostos ao diálogo. Para melhor entendimento: BELLIGNI, Silvano. *Extremismo.* In: BOBBIO. Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 2. ed. Trad. João Ferreira, Carmem C. et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. p. 457-459.

mobilização política e expressão de indignação e esperança. Assumiam espaço alternativo de produção de informação política e colocaram em discussão os modelos emergentes de participação institucional. (CASTELLS, 2013)

De acordo com Arantes (2014, p. 1), as manifestações de junho de 2013 foram responsáveis pela eclosão do que chama de "Nova Direita" no Brasil, isto é, "uma direita não convencional, que não está contemplada pelos esquemas tradicionais da política", almejando evitar qualquer mudança no *status quo* da sociedade brasileira. Ribeiro (2015), por sua vez, assevera que, se o diálogo é possível entre grupos moderados de direita e de esquerda, o extremismo político inviabiliza qualquer tentativa de construção de uma pauta comum. De acordo com sua perspectiva, "o que distingue a extrema-direita hoje no Brasil é quase que mais uma agenda de costumes do que uma agenda política. [...] A extrema-direita está se distinguindo do restante por um ódio cabal aos direitos humanos" (RIBEIRO, 2015, p. 1).

Essa "nova direita" surge no contexto de protestos ocorridos em 2013, também conhecidos como *Manifestações dos 20 Centavos*, *Manifestações de Junho ou Jornadas de Junho.* Estas foram várias manifestações populares por todo o país que a princípio surgiram como contestação simbólica do aumento nas tarifas de transporte público, principalmente nas principais capitais.

Eram anunciadas em pautas de desmercantilização[2] do transporte coletivo para uma democratização do espaço urbano. Todavia, não se reduziam apenas ao preço da passagem dos ônibus, ainda que essa tenha sido uma estratégia política relevante de chamar a atenção da opinião pública exterior ao movimento, em busca de apoio e simpatia.

Inicialmente restrito a pouco milhares de participantes, os atos pela redução das passagens nos transportes públicos ganharam apoio popular em meados de junho de 2013, em especial após a forte repressão policial contra os manifestantes, cujo ápice se deu no protesto do dia 13 em São Paulo (PLEYERS; BRINGEL, 2015, p. 4). Quatro dias depois, um grande número de populares tomou parte das manifestações nas ruas em novos protestos por várias cidades brasileiras. Em seu ápice, milhões de brasileiros estavam nas ruas protestando não apenas pela redução das tarifas e a violência policial, mas também por uma variedade de temas como os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, a má qualidade dos serviços públicos e a indignação com a corrupção política em geral.[3]

Tais protestos geraram grande repercussão nacional e internacional, especialmente via Internet. Por outro lado, em vista da ampliação numérica, o movimento tornou-se

2 Conceito formulado por Esping-Andersen (1991) e incorporado ao estudo das políticas sociais. A principal proposição do autor, através do conceito de "desmercantilização" consiste em avaliar o grau de autonomia e independência dos indivíduos em relação ao mercado. As conclusões essenciais advindas da análise em tela evidenciam uma contribuição singular e inovadora, ao enfatizar a importância dos arranjos institucionais das políticas sociais.

3 Nesse período o Brasil estava se preparando para sediar a Copa do Mundo FIFA ou Campeonato do Mundo da FIFA em 2014, sendo a vigésima edição deste evento esportivo, um torneio internacional de futebol masculino organizado pela Federação Internacional de Futebol (FIFA), que ocorreu no Brasil, anfitrião da competição pela segunda vez.

permeável a setores sociais inicialmente avessos ou indiferentes a pautas originais. Com a inserção das camadas médias da sociedade, a tentativa de inserção de democratização do espaço urbano tornou-se secundária, e foi incorporada demandas de insatisfação estranhas à população das periferias. O Movimento Passe Livre (MPL) criador e organizador, aos poucos, perdia o controle das manifestações diante da pluralidade de pautas e complexidade de anseios políticos que ali encontravam-se represados.

Esses movimentos passaram a ter como objetivo mais amplo abordar questões acerca dos direitos do cidadão no que diz respeito à maior democratização do uso do espaço urbano de uma forma geral, tal como o direito à educação, à saúde, entre outras demandas sociais que conquistaram maior acesso à esfera de políticas institucionais. Tais movimentos ganharam muito espaço através dos meios de canais alternativos, gerando grande participação de internautas, tornando-se consequentemente heterogêneo com atuação tanto de grupos de classe média quanto grupos marginalizados.

Preliminarmente, manifestações e eventos eram marcados por ativistas do movimento social MPL, com o intuito de protestar contra o aumento das tarifas das passagens de transportes públicos. O MPL é caracterizado como horizontal, autônomo, apartidário e independente, que luta por transporte público gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada. (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 19 de julho de 2019). Participantes se juntam há quase uma década para discutir e lutar por outro projeto de transporte para a cidade, lutando pela democratização efetiva do acesso ao espaço urbano e seus serviços a partir da tarifa zero. O movimento foi batizado na Plenária Nacional pelo Passe Livre, em janeiro de 2005, em Porto Alegre, município do Rio Grande do Sul (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 19 de julho de 2019).

Houve uma considerável participação popular em tais movimentos, proporcionada pela rápida interação e organização virtual, como a ligação entre os internautas interessados através das *hashtag* utilizadas para aproximar e convocá-los a aderirem aos movimentos.

Ao relacionar mídia, política, poder, grupos dirigentes e democracia, Chomsky (2013, p.13) esclarece que estas tais iniciativas são cooptadas por grupos de interesses encastelados no poder e, a partir dos usos de canais midiáticos (televisão com destaque, porém sem desprezar o papel dos *sites*), extraem vantagens. Dessa estratégia se garante que os interesses comuns mais uma vez escapem à percepção do rebanho desorientado, que não consegue decifrá-los. Tornando a mídia, no caso desse evento específico, as redes sociais, uma ferramenta de manipulação e distração para os espectadores, colocando-os em posição vulnerável sem que os mesmos percebam.

Ao inserir a propaganda e prática das relações públicas no contexto dos projetos políticos, Chomsky exemplifica utilizando dos EUA, demonstrando como se deu a transformação de uma nação pacífica em uma sociedade adepta da guerra em questão de meses e com a utilização de campanhas com *slogans* vazios e difusos é capaz de, com o auxílio fundamental da mídia, criar consenso e assim convencer a população sobre

qualquer ponto de seu interesse (do governo e dos interesses da elite econômica).

> Queremos viver numa sociedade livre ou sujeitos àquilo que corresponde a uma forma de totalitarismo autoimposto, com o rebanho desorientado marginalizado, distraído com outros assuntos, aterrorizando, berrando slogans patrióticos, temendo por sua vida e reverenciando o líder que o salvou da destruição, enquanto as massas instruídas são enquadradas e repetem os slogans que se espera que repitam, e a sociedade entra em decadência (CHOMSKY, 2013, p.66-67).

No contexto brasileiro, ao qual grupos políticos e elite econômica dispunham de interesse na modificação do sistema do período, passaram a manipular o rebanho, para utilizar da metáfora de Chomsky, e logo, outros movimentos foram sendo agregados nesse contexto, inclusive, aqueles que não conseguiam se inserir em contextos políticos e sociais, e se mantinham até então em espaços marginais, e agora conseguiram um pouco mais de visibilidade, principalmente nas redes sociais virtuais.

Tal pluralidade de movimentos inseridos nas manifestações trouxe inúmeras pautas, e os defensores destas organizavam de maneira efetiva através das redes sociais, o que caracterizou um lugar de fácil manipulação da população que passou a participar do processo de politização, por meio destas mídias. Através de algoritmos é possível influenciar comportamentos – de compras à opinião política. O bombardeio de informações que viralizou incitou as pessoas de casa para ficar repetindo frases feitas. Isso não foi definidor do impeachment, mas sinalizou aos deputados e senadores que tinham a segurança da opinião pública (com apoio das corporações de comunicação) ao seu favor.

Desde então, a partir da democratização da internet, abriu-se maior espaço para articulações no debate político entre “esquerdas” e “direitas”, onde trata o processo de formação e fortalecimento desses grupos, abordando como se deu a implementação do autoritarismo e conservadorismo nas propostas políticas, além de uma ampla difusão de tais ideias. De acordo com o Felipe Cazetta:

> O alvo inicial das manifestações diluiu-se em intenções e projetos de difícil conciliação, o que consequentemente gerou a fração em grupos organizados pelas distintas finalidades políticas. Estas novas organizações, e com maior vigor as de direita, com destaque as de viés extremista, passaram a tecer redes em amplitude nacional através do contato físico ou virtual, com a disseminação do acesso à tecnologia, assistido no país (CAZETTA, p.3).

Considerando a heterogeneidade dessas organizações extra institucionais, foi gerado divisões desses grupos devido as diferentes finalidades políticas; inaugurando assim a polarização da sociedade em blocos políticos e ideológicos que, superficialmente se organizaram entre “direita” e “esquerda”. E que pode ser compreendida da seguinte maneira:

> “Esquerda” e “direita” indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente a ação política, contrastes não só de idéias, mas também de interesse e de valorações (*valutazion*) a

> respeito da direção a ser seguida pela sociedade, contrastes que existem em toda sociedade e que não vejo como possam simplesmente desaparecer (BOBBIO, 1995, p. 33).

Do ponto de vista institucional a trajetória, em dimensões históricas, da tentativa de criação de organizações políticas (ou mesmo movimentos de cunho cívico) de orientação extremista é efêmera e residual. Assim como os grupos da extrema direita no Brasil, essa tendência ocorreu também como reflexo do período de redemocratização. E apesar de sua perspectiva eminentemente antidemocrática, buscou se valer de um novo espaço político disponível, isto é, a democracia pluripartidária.

De acordo com o filósofo italiano, em situações de estabilidade há a díade direita-esquerda durante o jogo institucional. Todavia, em situações de erosão da institucionalidade, passa-se ao extremismo-moderantismo[4]. O eixo extremista se refere ao modo ou instrumentos utilizados para fazer valer as suas ideias (de esquerda ou direita) na luta política. O extremismo utiliza-se da radicalização e da ruptura social, já o moderantismo utiliza-se dos instrumentos disponibilizados pelo jogo democrático, ou seja, a democracia é o *espaço* e arena de disputas. Autores e movimentos revolucionários e contrarrevolucionários estão ligados ao que Bobbio denomina de alinhamentos da ala extremista, seja de esquerda ou de direita: "A díade extremismo-moderantismo não coincide com a díade direita-esquerda e obedece, como veremos, a um critério de contraposição no universo político diverso do que conota a distinção entre direita e esquerda" (BOBBIO, 1995, p.51).

Partindo dos apontamentos mencionados, ao qual podemos compreender de forma breve características do extremismo, tais como a antidemocracia, a restrição ao debate de ideia divergentes, a baixa inclinação à contestação das bases ortodoxas do pensamento defendido. Dessa forma, podemos assimilar aos ataques praticados à democracia pelas organizações de direita com viés extremista que ganharam maior vigor através das jornadas de junho de 2013, onde conquistaram maior amplitude através do contato físico e principalmente virtual com os manifestantes e seus apoiadores.

Com o início da crise econômica e a inflação em alta desde 2012 (IPCA/IBGE, 2012)[5] advinda do período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) vigorava no poder com a ex-presidente do Brasil, Dilma Rousseff, houve um crescimento no número de desempregados no país. De acordo com dados do IBGE, jovens entre 18 e 24 anos representaram 32% do total de desempregados no Brasil no 2º trimestre de 2012 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012). Tal situação provocou inquietação nesses jovens que se revoltaram com a conjuntura econômica brasileira que consequentemente respaldou na política.

As reivindicações iniciais se fizeram sobre o combate à corrupção identificada no

4 O moderantismo bobbiano está ligado à democracia, neste caso podendo ser usado como um sinônimo da mesma. Bobbio discorre sobre um debate acerca do moderantismo e do extremismo, o segundo seguindo um viés contrário ao primeiro, pois seja o extremismo de direita ou esquerda, o que os tornam comum é a antidemocracia.

5 Índice Nacional De Preços Ao Consumidor Amplo – IPCA / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. Disponível em: <http://www.portaldefinancas.com/ipca_ibge.htm> Acesso em: 21 out.2019.

outro - estratégia eficiente pautada na fragilidade de partidos considerados de esquerda que estavam em considerável maioria no poder. Estes partidos passaram por desgastes em função da exposição midiática, haja vista as notícias dos jogos de poder, e ações políticas institucionais. Assim, os grupos de extrema-direita passaram a ganhar força e projeção, e o cenário político institucional modificou-se com a entrada desses indivíduos, que até então, não conseguiam promover influente participação nos debates políticos institucionais e extra institucionais.

Porém, a partir do momento que foram oportunizados a se inserirem em meio às manifestações promovidas pela população, ocasionadas pelos incômodos das investiduras do governo do período, que seguia o viés de esquerda, como problemas econômicos que caracterizaram crises políticas, sociais e econômicas, onde as soluções de caráter extremistas tornaram-se tentadoras, então partiram da insatisfação social, levando ao ódio, possibilitando apresentar seus ideais políticos apoiados em seus discursos.

Os imigrantes, homossexuais, índios e negros são seus principais inimigos, estes seriam impasses para o desenvolvimento do progresso brasileiro. Um excelente exemplo é o Sistema de Cotas, que foi criado para amenizar as desigualdades impostas pela sociedade contra negros, índios, deficientes e pessoas com baixa renda econômica. Entretanto, os adeptos do extremismo de direita, criticam ferrenhamente tal sistema, fazendo uso de discursos preconceituosos e fundamentalistas.

O quadro dramático que passou a existir no Brasil foi o parteiro do crescimento das manifestações ultraconservadoras de direita e extrema direita, expressando intolerância, ódio ao diferente e às diferenças, preconceito classista, racial, nacional, religioso, cultural, comportamental, sexual. Manifestações de segmentos sociais que negam a alteridade não aceitam a diversidade cultural, não reconhecem a humanidade do "outro". Neles o diálogo é substituído por verdades cristalizadas e arraigadas no senso comum.

A ideia de democracia e o respeito aos direitos humanos, que exigem reconhecer o outro diferente e a sua existência social e política, são abandonados e toda a diferença e dissensão se tornam uma ameaça ao pensamento autoritário dos segmentos ultraconservadores que passam a ocupar o espaço público. A partir dessa ideia – existência de um ódio incontido e irracional – é possível perceber na vida cotidiana importantes demandas sociais, decorrentes das transformações produzidas pelas novas estruturas sociais e a consequente e radical polarização social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multiplicidade de definições acerca do debate sobre os espectros ideológicos indica por si só dificuldades atuais de compreender, elencar e definir esses campos políticos. Debates como estes são essenciais e possuem grande relevância social, política e científica, pois contribuem com o melhor entendimento das questões e problemas

que estão fortemente presentes no atual cenário político e social, levando a um melhor entendimento sobre o processo que elevou os grupos de extrema direita fazendo com que ganhem cada vez mais espaço nas discussões políticas e sociais do país, apesar de tocar em "feridas abertas" da nação brasileira, como os problemas com as políticas públicas em geral.

Assim, a necessidade de constatação do crescimento da extrema-direita na atualidade e sua mera condenação ideológica parece-nos insuficiente para apreensão da materialidade que lhes dá sustentação e da ação programática necessária para sua superação. Por isso, apreender a indesejável presença do ideário de Extrema Direita coloca-se como desafio ético-político fundamental àqueles que recusam os discursos e práticas dos mesmos.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. E. **Nova direita surgiu após junho: depoimento**. Revista Folha de São Paulo. Entrevista concedida a Eleanora de Lucena. 2014. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1541085-nova-direita-surgiu-apos-junho-diz-filosofo.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2016.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política.** São Paulo: Unesp, 1995.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade.** Trad. Maria Luiza X. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

__________. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 271 p.

CAZETTA, Felipe Azevedo. Mito, **Moralidade e "Politização" no cenário de radicalização do conservadorismo brasileiro**; Revista NuestrAmérica; ISSN 0719-3092; num.13; enero-junio 2019. Disponívelem: http:<//www.revistanuestramerica.cl/ >.

CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

Pleyers, Geoffrey; Bringel. **Junho de 2013...dois anos depois; polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil**. In: Nova Sociedade, Vol.2015, no.(2), p.4-17 (2015); LIFSCHITZ, Javier Alejandro. Sobre as manifestações de junho e suas máscaras. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. São Paulo, v. 6, n. 4, p. 699- 715, out. 2013.

RIBEIRO, R. J. **Extrema-direita avança com ódio aos direitos humanos**, diz filósofo: depoimento. Entrevista concedida a Roldão Arruda. *Estadão*. 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/roldao-arruda/extrema-direita-avanca-com-odio-aos-direitos-humanos-diz-filosofo/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

CAPÍTULO 2

MEIO AMBIENTE E O DISCURSO PRESIDENCIAL ESTADUNIDENSE EM CLINTON, W. BUSH E OBAMA

Data de aceite: 01/02/2022
Data de submissão: 10/02/2022

William Daldegan
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política e Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas - Rio Grande do Sul
https://orcid.org/0000-0001-5806-0557

Versão revista e atualizada do trabalho «O Discurso Ambiental do Executivo Estadunidense - Clinton, W. Bush e Obama» publicado nos Anais do 2o Seminário de Relações Internacionais Graduação e Pós-Graduação da Associação Brasileira de Relações Internacionais.

RESUMO: O meio ambiente é tema relevante na política doméstica e externa estadunidense contemporânea e, outrossim, parte relevante dos programas de governo dos candidatos à Presidência da República. Enquanto que no decorrer do século XX a temática muitas vezes tenha sido tomada como marginal aos interesses norte-americanos, a partir da década de 1990 e sobretudo nos anos 2000 desempenhou papel fundamental na condução da política norte-americana. Razão disso, a mobilização mundial diante das várias conferências sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) ocorridas no final do século XX com destaque para a Conferência da Terra em 1992 na cidade do Rio de Janeiro. Mais adiante, em 1997, o Protocolo de Kyoto era firmado, com o apoio do presidente Bill Clinton, que discursava a favor de esforços internacionais para a mitigação do efeito estufa mesmo diante da sinalização do Congresso da não ratificação do acordo. Seu sucessor W. Bush, contrário ao Protocolo de Kyoto, promoveu políticas domésticas para a proteção ambiental. Em Obama, a assinatura do Acordo de Paris em 2016 foi o movimento mais assertivo para a temática. Diante destas movimentações da política estadunidense, é objetivo deste texto explorar como as administrações Clinton, W. Bush e Obama trataram a temática ambiental no que tange às mudanças climáticas e quais os esforços implementados com vistas às demandas internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Meio Ambiente; EUA; Clinton; W. Bush; Obama.

ENVIRONMENT AND THE US PRESIDENTIAL SPEECH IN CLINTON, W.BUSH AND OBAMA

ABSTRACT: The Environment is a relevant topic in contemporary US domestic and foreign policy, and also a relevant part of the government programs of candidates for the Presidency of the Republic. While in the course of the 20th century, it was often taken as marginal to US interests, from the 1990s onwards and especially in the 2000s, it played a fundamental role in the conduct of US policy. The reason for this was a worldwide mobilization in the face of the various social conferences of the United Nations (UN) that took place at the end of the 20th century, with emphasis on the Earth Conference in 1992 in the

city of Rio de Janeiro. Moreover, in 1997, the Kyoto Protocol was signed, with the support of Bill Clinton, he spoke in favor of international exercises of agreement for the mitigation of the greenhouse effect even in the face of the signs of the Congress of non-ratification of the future. His successor W. Bush, contrary to the Kyoto Protocol, promoted domestic policies for environmental protection. In Obama, the signing of the Paris Agreement in 2016 was the most assertive move on the subject. In view of these movements in US politics, the text aims to explore how Clinton, W. Bush and Obama administrations deal with an environmental issue in environmental policy that does not concern climate change, and what are the exercises for movement with a view to international demands.
KEYWORDS: Environment; USA; Clinton; W. Bush; Obama.

1 I INTRODUÇÃO

A humanidade atravessa por milênios transformações na sua organização social, política e econômica. Sua capacidade de adaptar e alocar os recursos disponíveis denota seu aperfeiçoamento. Portanto, nada mais natural que os processos engendrados no decorrer de sua história tenham gerado impactos positivos e negativos como a mudança climática, por exemplo. Mas ela pode ser considerada um impacto positivo ou negativo? Estudiosos afirmam que as transformações no clima terrestre fazem parte do processo natural de evolução. Alguns defendem que sem as alterações climáticas não teria sido possível a vida humana. Outros afirmam que a humanidade é culpada por transformações tamanhas que só tem trazido preocupação quanto à perpetuação humana. Se necessárias ou não, se reversíveis ou de quem é a culpa não é interesse deste trabalho. Tomam-se como dados esses impactos considerando-os negativos e, disso, a demanda por articulação da sociedade internacional com vistas a minimizar os efeitos nocivos e fomentar a proteção ambiental.

Na comunidade internacional é propalada a necessidade da articulação dos países quanto a ferramentas e instrumentos que mitiguem o aquecimento global. A proteção ambiental é algo que os países tomam para si como responsabilidade mas que necessita a socialização de seus custos. Tendo em vista que os problemas ambientais perpassam fronteiras, fóruns e organismos internacionais buscam alternativas para a busca conjunta da defesa do ecossistema terrestre nem sempre com êxito na construção de consensos e compartilhamento de responsabilidades. Fundamental para qualquer tomada de decisão, os EUA têm sido um ator pouco empenhado nas discussões acerca do clima a despeito da expectativa quanto a seu protagonismo. Seja por questionamentos da veracidade aos reais impactos das transformações climáticas, seja pela divisão dos custos de possíveis medidas de mitigação e proteção, os EUA não têm liderado as discussões dos esforços internacionais de mitigação dos efeitos da mudança climática. o argumento é que as medidas sob responsabilidade dos norte-americanos são exclusivamente restritas ao âmbito doméstico e que para além disso, como as propostas construídas pela comunidade internacional, só seria possível a partir da responsabilização equitativa de todos os países.

Não seriam os americanos responsáveis unicamente por “salvar o mundo” tampouco os únicos culpados.

Embora sejam os argumentos centrais da defesa estadunidense quanto a sua participação nos esforços mundiais, é presente há algum tempo a construção de consciência ambiental no nível interno ao país. Medidas já eram propostas e implementadas em meados do século XX. Um avanço significativo ocorreu até os anos 1970 e foi reprimido pelas sucessivas crises energéticas e do petróleo daquela década. Na década de 1990 uma articulação firme e progressista permitiu a participação ativa do país na Conferência da Terra de 1992 no Rio de Janeiro. Todavia, esse protagonismo esvaiu-se no decorrer dos anos seguintes: o Congresso estadunidense baixou uma resolução, a Byrd-Hagel, que impediu a ratificação do Protocolo de Kyoto e dificultou acordos futuros na temática ambiental e, apesar de Obama acordado o ingresso do país no Acordo de Paris em 2016 Donald Trump anunciou sua retirada no ano seguinte..

Tomando por base o comportamento estadunidense de partícipe do processo à retirada de negociações internacionais, bem como a articulação doméstica se mostrando até certo ponto pró-ativa na proteção ambiental, esse texto discorrerá brevemente acerca do papel dos presidentes norte-americanos Clinton (1993-2001), W. Bush (2001-2009) e Obama (2009-2017) no que tange a temática ambiental com foco no conteúdo dos seus discursos. Como a política é socialmente construída, os discursos portanto são atos de fala que representam «performances sociais» com «consequências sociais diretas» (ONUF, 2015, p.77).

O texto é assim estruturado: além desta introdução, quatro seções analítico-descritivas e as considerações finais. A importância da pauta ambiental nos EUA, as primeiras políticas e o papel discursivo presidencial serão abordados na segunda seção. As administrações Clinton, W. Bush e Obama serão discutidas nas seções 3,4,5 respectivamente. Nelas, o esforço de sistematização e análise dos principais movimentos políticos domésticos e internacionais com vistas à proteção ambiental - ações e acordos que definem o comportamento estadunidense frente ao Meio Ambiente.

2 | A TEMÁTICA AMBIENTAL E O PAPEL DISCURSIVO DOS PRESIDENTES

Avançar nas negociações para a mitigação da emissão de gases de efeito estufa (GEE) é difícil pela obrigatoriedade dos países em desenvolvimento em assumir metas para sua redução da emissão desses gases. O Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC) ao separar os países em Anexo 1 e não-Anexo 1 cria uma estrutura de competências e responsabilidades que estão no cerne do argumento dos EUA para o não avanço dos acordos multilaterais de mitigação da mudança climática. Apesar da necessidade de compromissos para a redução imediata, os países têm buscado estabelecer datas futuras para a redução a fim de reduzir custos da mitigação e abrigar um maior número de países.

(RICHELS, BLANFORD, RUTHERFORD, 2009).

Os presidentes detêm poderes como a proposição de instrumentos para a supervisão e regulação das políticas ambientais, formulação de agenda, proposição de reformas, orçamentos, emissão de ordens, assinar ou rejeitar tratados internacionais. Alguns contextos permitiram medidas ativas e mudanças drásticas na condução da política ambiental estadunidense. Em 1969 teria sido a primeira iniciativa de sistematizar políticas nacionais de proteção ambiental nos EUA. O chamado Ato de Política Ambiental Nacional foi uma iniciativa dos senadores Henry Jackson e Ed Muskie juntamente com o deputado John Dingell com a preocupação clara da convivência harmônica entre crescimento econômico e proteção ambiental, uma clara atenção para com gerações futuras. Na década de 1970 o Presidente Nixon publicou diversas medidas com vistas à proteção ambiental, inclusive a criação da EPA - Agência de Proteção Ambiental dos EUA. Nas décadas de 1980 e 1990 a movimentação ficou mais complicada e novos avanços foram dificultados. (VIG, 2006).

Em maio de 1992, George Bush ressaltava a importância da Conferência da Terra na promoção de políticas de proteção ambiental aliadas ao crescimento econômico dos países. Enumerava as iniciativas estadunidenses, ao longo do século XX, com vistas à proteção do meio-ambiente tendo em 1978 (1) o banimento dos aerossóis assim como a (2) estipulado o prazo máximo de 1995 para a eliminação de CFC’s da indústria e em 1980, a (3) eliminação do composto chumbo da gasolina. Ademais, defendia uma revisão e implementação de Atos, internos ao país, como aqueles que versavam sobre a proteção do ar e sobre poluição por óleo combustível, dentre outras iniciativas que reforçariam a legislação estadunidense com vistas aos problemas ambientais. Por fim, declarava seu apoio à Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, que viria a ser instaurada no Rio de Janeiro durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Todavia, as negociações foram arrastadas e em muitos momentos havia a impressão de que nenhum resultado seria obtido na Conferência no Rio de Janeiro devido os obstáculos colocados por membros da delegação estadunidense. (DUARTE, 2003). Consequentemente, foram deflagrados debates quanto à liderança norte-americana até então aguardada e não percebida durante o Encontro.

O interesse e envolvimento dos estadunidenses em temas relativos ao meio ambiente nas últimas décadas do século XX ao passo que, conforme argumenta Fiorino (1999), a política de proteção ambiental norte-americana passou a demandar profunda revisão. «A gestão e alocação de recursos comuns são inerentemente compromissos políticos, tarefas muitas vezes inadequadas para processos administrativos de tomada de decisão racionais»[1]. (WONDOLLECK, 1988, p. 233, tradução livre).

A autoridade em promulgação de políticas ambientais é “repartida” entre o Presidente e o Congresso. Se por um lado os presidentes têm grande influência nas agências – os

1 Do original: «[...] The management and allocation of common resources are inherently political undertakings, tasks often ill-suited to rational administrative decision-making processes».

administradores são nomeados pelo Presidente – o Congresso influencia na medida em que controla os orçamentos dessas mesmas agências. (KRAFT, 2006). A legislação e os programas implementados no final do século XX não foram capazes de dar sustentação ao discurso ambiental da administração Clinton.

3 I A ADMINISTRAÇÃO CLINTON

Eleito com um discurso focado na transformação e reforma do Estado norte-americano, que passava por turbulência econômica, Clinton criou nos primeiros meses de seu governo um Gabinete para Política Ambiental, atrelado à Casa Branca. Essa iniciativa tinha como fundamento responder a um compromisso de chapa, visto que seu vice-presidente sempre foi um ardoroso defensor das questões ambientais, e o reconhecimento de que tais questões tomavam relevância não só internacionalmente como domesticamente.

No discurso de criação do novo Gabinete, Clinton assumia a “responsabilidade em prover uma liderança real nas questões ambientais globais”[2]. Afirmava que o momento era de compreender as medidas de proteção ambiental como questão de segurança e política econômica doméstica. (CLINTON, 1993, p.01).

Em janeiro de 1994, numa Conferência com líderes da União Européia, Clinton defendeu mecanismos integrados de promoção econômica e ambiental. Segundo o Presidente, a Rodada do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) seria o espaço para debates acerca do avanço econômico global condicionado à mitigação de problemas ambientais já que não era mais possível negociar acordos comerciais sem a devida atenção ao meio ambiente. Em 1997, Clinton determinou à EPA, a implementação de novas normas que visavam assegurar a emissão de gases poluentes na atmosfera, mesmo diante da movimentação dos industriais estadunidenses.

Uma relação próxima entre agências reguladoras e indústrias permite o intercâmbio de informações e, de maneira colaborativa possibilita melhores resultados da regulação implementada. A questão remete a um complexo jogo de interesses e o relacionamento entre agentes reguladores e indústrias dependerá da disposição de ambos e dos riscos e benefícios envolvidos. (REISS, 2012).

Em 1998 uma declaração conjunta à União Europeia discorria sobre a necessidade do resguardo das fontes energéticas concomitantemente a busca por meios de produção de energia menos poluentes. Eram defendidos o aporte financeiro de organismos financeiros internacionais a economias demandantes atrelado a políticas de proteção ambiental. Em 2000, Rússia e EUA firmaram acordos de cooperação para o desenvolvimento de ferramentas de gestão e redução das emissões de gases de efeito estufa e um grupo conjunto de trabalho sobre a temática. Sendo os últimos movimentos da administração Clinton.

2 Do original: [...] our responsibility to provide real leadership on global environmental issues”.

Concomitantemente, Al Gore, como candidato democrata à presidência, defendeu durante a campanha de sucessão os feitos da administração democrata e afirmou que seu oponente W. Bush protegeria os grandes poluidores do país, num claro embate com seu adversário e em busca do eleitorado afeito às medidas de cunho ambiental.

Apesar do discurso pró-ativo quanto à questão ambiental e a imagem de Clinton e Al Gore, estes se mostraram incapazes de lidar com a disputa de interesses no Congresso Nacional. Esse acreditava que medidas para a aprovação do Protocolo de Kyoto seriam por deveras negativo. Credita-se a isso a campanha massiva de industriais estadunidenses quanto aos impactos desastrosos na economia do país e a imagem propalada de desigualdade quanto às obrigações que seriam assumidas pelos EUA em descompasso com grandes economias tais como China, Brasil e México. (DUARTE, 2003).

> O envolvimento pode ser alcançado de diversas formas: no nível mais baixo, o público pode ser alvo de reforço da informação, por exemplo, sobre os riscos. Em níveis mais altos, exibições públicas podem ser solicitadas através de mecanismos como consultas, grupos focais e questionários. Em níveis ainda mais elevados, os membros do público podem ser selecionados para participar de exercícios que lhes proporcionam um grau de tomada de decisão de autoridade.3 (ROWE, FREWER, 2000, p.03, tradução livre).

As razões para a busca por participação pública quando da definição de medidas de regulamentação se deve à necessidade de compartilhar a responsabilidade e garantir a legitimidade e apoio para as medidas implementadas. Principalmente quando medidas impopulares estão em pauta, é interessante angariar apoio junto à população. (ROWE, FREWER, 2000).

No desenrolar das eleições presidenciais de 2000 o candidato democrata Al Gore, conhecido defensor das políticas de proteção ambiental, não obteve êxito em articular e reunir apoio dos ambientalistas. Isso se deveu, de certo modo, ao descompasso entre suas afirmações e ações[4]. Como exemplo, seu apoio à articulação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que pouco versava sobre e até omitia preocupações quanto à conservação ambiental ocasionando uma dispersão do apoio, absorvido pelo candidato do Partido Verde Ralph Nader e possibilitando, deste modo, a consagração de George W. Bush como presidente estadunidense. (BURNS, LEMOY, 2007).

4 I UM GOVERNO REPUBLICANO ALIADO AOS INTERESSES INDUSTRIAIS

A chegada da administração W. Bush, apoiada maciçamente por produtores de

3 Do original: "Involvement may be achieved in different ways: at the lowest level, the public may be targeted with enhanced information (e.g., about risks). At higher levels, public views may be actively solicited through such mechanisms as consultation exercises, focus groups, and questionnaires. At still higher levels, members of the public may be selected to take part in exercises that provide them with a degree of decision-making authority."

4 Burns e LeMoy (2007) defendem que o posicionamento de políticos em momentos cruciais defendendo políticas endossadas muitas vezes por grupos econômicos fortes independente do contexto é um fenômeno comum denominado "a priorização na hora decisiva". Esse fenômeno é determinado pelo poder e/ou força dos grupos, a abundância ou escassez de recursos e a associação da questão e/ou política a símbolos reconhecidos pela sociedade envolvida.

petróleo, afastou ainda mais qualquer perspectiva de concordância norte-americana com restrições ao consumo de combustíveis fósseis. (DUARTE, 2003, p.50). Não obstante, apesar da imagem do presidente W. Bush associada aos grandes industriais americanos contrários às políticas de proteção ambiental, tal diretriz não pode ser considerada como determinante em sua Administração.

Em abril de 2001 o presidente discursou sobre a importância de políticas ambientais associadas ao desenvolvimento econômico americano e defendeu a extirpação do uso de produtos químicos nocivos à saúde humana. Reconheceu os esforços da Convenção de Estocolmo na proposição de restringir o uso desses produtos tóxicos, assim como auxiliar os países em desenvolvimento no alcance das metas do acordo. Ademais, W. Bush declarou que inúmeras iniciativas do governo anterior com vistas à proteção ambiental seriam avaliadas por sua equipe e levadas adiante.

> [...] este tratado mostra as possibilidades de cooperação entre todas as partes para nossos debates ambientais. As nações desenvolvidas cooperaram com as nações menos desenvolvidas. As empresas cooperaram com os grupos ambientais. E agora, um governo republicano vai continuar a completar a obra de um governo democrata. (BUSH, 2001, p.01, tradução livre).

Embora os discursos de defesa de acordos internacionais, como a Convenção de Estocolmo, conforme defende Daldegan (2013), os EUA sendo os “líderes naturais” de uma movimentação em defesa do meio ambiente não tomam para si tal tarefa. Já tendo havido um movimento contrário por parte do Congresso assim como resoluções que impediam a ratificação do acordo W. Bush anunciou no início de 2001 a retirada do país das negociações do Protocolo de Kyoto. As alegações eram aquelas já declaradas quanto à impossibilidade de se assumir responsabilidades diferentes das assumidas por outros grandes emissores de gases de efeito estufa, China principalmente.

Com o ataque terrorista de setembro de 2001 aos EUA e a política da Guerra ao Terrorismo, a administração W. Bush relacionou a proteção ambiental como uma das prioridades quando da identificação, análise e preparo de sua população para eventuais ataques biológicos dentro do país. Foi redesenhado assim a política americana e que marcou seu governo: a segurança dos estadunidenses e a caça aos terroristas. Soma-se, o descrédito dos fóruns multilaterais ou, como defendem Platiau, Varella e Schleicher (2004, p.117), “o multilateralismo à la carte” e uma “política externa unilateral/bilateral (...) mesmo quando o tema é normativo demais, como no caso da política ambiental”.

Em 2006 W Bush anunciou recursos destinados a pesquisas de fontes alternativas de energia no volume de US$1 bi. Antes, no ano anterior, exaltou a consciência da população americana quanto a importância da reciclagem associada ao esforço nacional, mediado pela EPA, quanto ao incentivo dos industriais americanos no incremento da utilização de materiais recicláveis, assim como em obras públicas.

Essas medidas implementadas não garantiram a reversão da imagem da

administração republicana. Löwy e Betto (2012) em suas reflexões acerca das mudanças climáticas e em defesa de formas mais sociais de convívio elencam o sistema capitalista mundial como responsável pela aquecimento global e colocam os EUA como os mantenedores dessa ordem, nas palavras destes, “insustentável”. A administração W. Bush teve como máxima comportamental “nenhuma medida obrigatória de redução, posto que o *American Way of Life* não é negociável” (LÖWY; BETTO, 2012, p.231).

Se por um lado é notável a distância da administração W. Bush da problemática envolvendo ao aquecimento global, tanto por seu estreito relacionamento com setores interessados na manutenção da matriz energética e base industrial instalada quanto pelo parco apoio a pesquisas de desenvolvimento de tecnologias alternativas e limpas nota-se uma inversão completa nos discursos iniciais da candidatura de Barack Obama. (CARVALHO, SENHORAS, 2009).

5 | A ADMINISTRAÇÃO OBAMA

Na campanha eleitoral de 2008 os democratas defendiam que a maior liberalização comercial só poderia ocorrer, e parte desse argumento com base no agravamento da crise econômica, se as políticas ambientais fossem exigidas *pari-passu* às estadunidenses. Esse era o argumento levantado diante de parceiros comerciais que não dispunham de instrumentos e ferramentas rígidas de proteção ambiental como as do país e, portanto, submetidos a custos menores para chegar no mercado norte-americano. Como ressaltaram Mendonça e Lima (2008, p.48), o questionamento não tinha um fundo “protecionista, mas sim de atrelar medidas de proteção aos acordos comerciais”.

O início de seu governo Obama tomou inúmeras medidas quanto a reversão do quadro instalado na administração anterior no trato da questão ambiental. Renomados especialistas foram alçados a posições estratégicas na estrutura governamental, exemplo o Nobel Steven Chu. Partia do programa de governo de Barack Obama, em 2008, a reformulação da política energética dos EUA obtendo aprovação no Congresso em 2009. Sob o nome de Ato Americano de Segurança e Energia Limpa, as medidas tiveram como foco a redução da emissão de gases de efeito estufa e ambiciosas medidas quanto a redução da dependência americana quanto à combustíveis fósseis, dando ênfase a sua substituição pelo etanol do milho.

Em compasso com as iniciativas quanto a redução da dependência por combustíveis fósseis, a administração Obama ampliou os canais de comunicação em busca de parceiros como exemplo a aproximação com o Brasil, conhecido por sua tecnologia com o álcool combustível, e iniciada em 2007 entre W.Bush e o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva.

Todavia, segundo defende André (2012), o congresso de maioria republicana obstaculizou o avanço das medidas que a administração democrata em inúmeras pautas

previstas. As resistências, porém, não foram apenas do legislativo como também dos lobbies industriais que não tinham interesse de arcar com os custos de novos processos produtivos. Os congressistas republicanos pressionaram a EPA, Agência América de Proteção Ambiental, a fim de defender os interesses dos grupos que representavam. Apesar de ser uma agência ligada ao executivo e dispor de recursos para a construção de medidas com vistas à redução de emissão de GEE no âmbito interno, ela sofreu por cortes orçamentários e ataques incisivos dos parlamentares questionando a legitimidade de suas ações.

Uma catástrofe ambiental ocorrida em 2010 trouxe à tona inúmeros questionamentos quanto à real assertividade da Administração Obama nas medidas de proteção ambiental. O vazamento de petróleo no Golfo do México ocorrido em uma plataforma de exploração da *British Petroleum* foi considerado como o maior desastre ambiental da história estadunidense, assim como o posicionamento da Casa Branca. Conforme colocou Regina Scharf (2010), a apatia da presidência americana quando do desastre revoltou a população, elevou às críticas quanto ao seu governo e chegou a apresentar níveis de rejeição superiores ao de W. Bush, quando do furacão Katrina, em 2005.

No final de 2013 o presidente estadunidense publicou a Ordem Executiva 13653 que versava sobre a preparação dos EUA para os impactos das mudanças climáticas. Entre os inúmeros pontos defendidos estava a articulação entre os diferentes níveis de governo federal, estadual e municipal com vistas ao compartilhamento de informações, ferramentas, métodos e ajustamento de ações. Eram previstos a instauração de programas de apoio à modernização da estrutura de proteção ambiental, o fomento de novas práticas inteligentes de gestão de terras e águas. Ademais, um complexo de agências e órgãos governamentais a fim de preparar políticas e adaptar tanto a economia como a sociedade americana à transformações climáticas.

A insistência por parte dos EUA em não assumir a liderança de medidas quanto a mitigação do efeito estufa, seja nos fóruns internacionais seja na promoção de políticas internacionalmente reconhecidas como de proteção ambiental acabava por impactar negativamente no comportamento dos outros países quando analisada sua força de incentivar e compelir outros países chave a participarem de esforços significativos quanto a proteção ambiental. (CARVALHO, SENHORAS, 2009).

Todavia, um novo movimento foi se delineando a partir de Copenhagem. Na COP21, em 2015, um novo acordo mais ambicioso porém consciente das dificuldades encontradas pelo Protocolo de Kyoto foi desenhado: o Acordo de Paris. Obama reconheceu a importância do Acordo para as ações de mitigação das mudanças climáticas e do comprometimento de todos os seus signatários com metas específicas. Kincaid e Roberts (2013) afirmam que a administração Obama se esforçou para criar mecanismos doméstica e internacionalmente a favor de políticas para a pauta ambiental. Segundo os autores (2013), o Congresso dificultou ações mais contundentes devido a fortes pressões dos lobbies e dos instrumentos como a

Resolução Byrd-Hagel, não obstante, isso não impediu protagonismo estadunidense nas negociações do Acordo de Paris. Ao assumir a presidência, porém, o sucessor de Obama Donald Trump deu início a retirada dos EUA do Acordo, ora pela pressão dos setores internos contrários à modernização da base produtiva em termos mais limpos ora pelo forte ceticismo da administração Trump quanto ao multilateralismo.

6 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática ambiental tem papel relevante na política estadunidense. Se no decorrer do século XX era restrita a estudiosos e políticos interessados, nos anos 2000 é priorizada na agenda por pressão domestica e, sobretudo, internacional. Não só a sociedade norte-americana assim como o mundo tem tomado atenção para as transformações climáticas e defendido medidas que visem sua proteção. Não só porque é politicamente correto ou pelo fato de compreender que a utilização dos recursos naturais a sua exaustão assim como a exploração de processos altamente poluentes impactam na qualidade de vida dos indivíduos. Existe atualmente uma consciência internacional de que a mitigação do aquecimento global e a adoção de práticas mais inteligentes da exploração do ecossistema terrestre são vitais para a perpetuação da raça humana.

Ao longo da análise aqui empreendida, foi possível constatar que discursivamente os representantes do executivo estadunidense têm reconhecido a importância da proteção ambiental. É possível inferir ainda que a defesa de uma política ambiental mais assertiva não fique apenas no nível discursivo. Nota-se que ferramentas e dispositivos são construídos, adaptados e implementados internamente ao país.

As administrações democratas Clinton e Obama adotaram recorrentemente uma retórica mais atenta às demandas de proteção ambiental. Estiveram envolvidos na reformulação e adoção de um conjunto de medidas com vistas a aprimorar a legislação interna do país mesmo diante de conflitos de interesses junto ao Congresso. Externamente, as duas administrações adotaram posicionamentos firmes e de busca pelo protagonismo nas grandes discussões acerca do clima. Foi durante a presidência de Clinton que foram aprofundados os debates iniciados em 1992 com a Conferência da Terra que possibilitaram o estabelecimento do Protocolo de Kyoto. Esse passou a sofrer forte rejeição por setores internos estadunidenses devido a um elemento prévio e externo a ele: a distinção entre os países Anexo 1 e não-Anexo 1 do RIMC. Justamente a divisão de responsabilidades quanto a metas obrigatórias de redução de emissão de GEE motivou a promulgação da Resolução que impediu a ratificação do Protocolo de Kyoto. Clinton o assinou como forma de demonstrar apoio de sua administração à causa. Já Obama foi fundamental para a comitiva estadunidense na COP-21 responsável pela revisão do arcabouço com vistas a um novo esforço para a mitigação da mudança climática. Os EUA desempenharam papel de liderança nas negociações e conquistaram o comprometimento dos países com metas

específicas. Em 2015 foi firmado o Acordo de Paris e os EUA faziam parte daquele esforço global.

A administração republicana, mesmo historicamente atrelada a uma posição mais cética quanto às mudanças climáticas, também adotou um posicionamento de revisão de políticas e ajuste de programas internos de mitigação da emissão de GEE. Entretanto, durante W. Bush a pauta teve um foco muito marcante o que fez o meio ambiente se tornar marginal: a segurança e a Guerra ao Terror. Não obstante, foram adotadas medidas de reforço da EPA e estudos para o desenvolvimento de fontes de energia limpa. Tratados internacionais de grande relevo na temática ambiental não foram discutidos ao longo da administração W. Bush. Entretanto, anos mais tarde outro republicano, Donald Trump, sucedeu Barack Obama e retirou o país do Acordo de Paris.

O meio ambiente não é repartido por fronteiras políticas. É necessário a articulação internacional em prol da mitigação dos efeitos do aquecimento global. É esperado e necessário que os EUA participem ativamente desse processo. Justifica-se não só pelo poderio econômico e tecnológico desse país, mas, também, pelo seu caráter ideológico e de incentivo a outros países. Não se questiona aqui se é correta ou não a justificativa norte-americana da repartição equitativa de responsabilidades, mas não se pode negar o papel representado pelas economias emergentes quanto ao incremento das emissões de gases poluentes na atmosfera tampouco suas práticas não sustentáveis e de abuso do uso de matrizes energéticas danosas ao ambiente.

Se traçado um espectro do comportamento discursivo dos presidentes americanos tratados nesse texto, podemos alocar em certa medida W. Bush de um lado menos ativo a proteção ambiental e Clinton e Obama do lado mais assertivo. Porém, como dito, essa seria uma tipificação talvez inocente com base apenas em discursos. Se analisado por medidas implementadas, nota-se a administração do democrata Clinton mais a frente dos outros dois, todavia, W. Bush e Obama talvez tenham encontrado o país em um ambiente demandando maior atenção a outras temáticas. Segurança e recuperação econômica, sucessivamente, seriam as prioridades dos dois últimos governos.

A análise do conteúdo dos discursos presidenciais exige maior espaço de explanação e construção argumentativa. Essa tarefa exige uma construção argumentativa de difícil tradução para esse artigo. Não obstante, o texto traça um padrão do comportamento estadunidense com base na força discursiva presidencial nas últimas duas décadas.

REFERÊNCIAS

ANDRE, José G. (2012). As eleições Intercalares e a política externa da Administração Obama. **Relações Internacionais**, nº 24, Lisboa, junho de 2012. <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992012000200005>

BURNS, Thomas J; LEMOY, Terri. (2007). Como os movimentos sociais podem ser mais eficazes: Priorizando temas ambientais no discurso político. **Ambiente e Sociedade**. Vol. X, Nº 2, p. 61 – 82, julho-dezembro de 2007. Campinas. <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a05v10n2>

BUSH, George W. (2001). Remarks Annoucing Support for the Stockholm Convention on Persisten Organic Pollutants. **Declaration of Presitent George W.Bush**. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=45626>

CARVALHO, Patrícia N. SENHORAS, Elói Martins. (2009). Reversões na política energético-ambiental estadunidense: do estado de laissez-faire ao Green enforcement. **Meridiano 47**, nº103, fevereiro de 2009, p.32-43. <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3514/3202>

CLINTON, William J. (1993). "Remarks Announcing the Creation of the White House Office on Environmental Policy". **Declaration of President Clinton**. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=46877>

DALDEGAN. William. (2013). **O Congresso estadunidense e o Protocolo de Kyoto**: As dificuldades da implementação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas (1993-2008). Dissertação de Mestrado. Puc Minas. <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/RelInternac_FreitasWD_1.pdf>

DUARTE, Lilian C. B. (2003). **Política Externa e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

FIORINO, Daniel J. (1999). Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance. **Harvard Environmental Law Review**. Vol. 23. <https://www.law.uh.edu/faculty/thester/courses/emerging%20tech%202011/ELR-23-2-pages-fiorino.pdf>

KINCAID, Graciela; ROBERTS, Timmons. (2013) No Talk, Some Walk: Obama Administration First-Term Rhetoric on Climate Change and US International Climate Budget Commitments. **Global Environmental Politics**, v.13, n. 4, p. 41-60. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/GLEP_a_00197>

LÖWY, Michael; BETTO, Frei. (2012). Ecossocialismo: Perspectivas para a sustentabilidade e a educação ambiental. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Vol 01, Nº 01, janeiro/julho de 2012. <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17381/9537>

MENDONÇA, Felipe; LIMA, Thiago. (2008). A corrida eleitoral entre Obama e McCain: Propostas para política comercial. **Meridiano 47**, nº 99, outubro de 2008, p. 47-50. <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3396>

ONUF, N. (2015) Speaking of policy. IN: KULBAKOVA, V. **Foreign policy in a constructed world**, London: Routledge.

PLATIAU, Ana F. B.; VARELLA, Marcelo D.; SCLEICHER, Rafael T. (2004). Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Nº 47 (2), p.100-130. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000200004>

REISS, Dorit Rubinstein. (2012). The Benefits of Capture. **Wake Forest Law Review**, Vol. 47, nº 2. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1904023>

RICHELS, Richard G., BLANFORD, Geoffrey J., RUTHERFORD, Thomas F. (2009). International Climate Policy a second best solution for a second best world? **Climate Change**, Vol. 97, p. 289-296. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-009-9730-z>

ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. **Science Technology Human Values**. Vol 25. p. 03– 25. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/016224390002500101>

SCHARF, Regina. (2010). O Katrina de Obama. **Revista 22**, nº 43. Fundação Getúlio Vargas. <https://pagina22.com.br/2010/07/07/o-katrina-de-obama/>

WONDOLLECK, Julia. (1988). The Role of Training in Providing Opportunities for Environmental and Natural Resource Dispute Resolution. **Environmental Impact Assessment Review**. Vol 8, p. 233 – 248. Elsiever.

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DE CONTROLE DO TABAGISMO NO BRASIL DE 1986 A 2014

Data de aceite: 01/02/2022

Soraya Araújo Uchoa Cavalcanti
Doutora em Serviço Social pela UFPE
Universidade de Pernambuco
Secretaria de Saúde do Recife
https://orcid.org/0000-0003-0172-3801

RESUMO: O artigo apresenta a Política de controle do tabagismo no Brasil no período de 1986 a 2014. Neste contexto, será discutida a trajetória da política de controle do tabagismo situando as primeiras iniciativas públicas de controle do tabaco no Brasil, incluindo o Programa Nacional de Controle de Tabagismo e os pressupostos da oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS. Fruto das reflexões do doutorado analisa as normativas dessa política anterior e posterior a Convenção-Quadro para o controle do tabaco.
PALAVRAS-CHAVE: Tabagismo, Saúde Pública, SUS

ABSTRACT: The article presents the tobacco control policy in Brazil from 1986 to 2014. In this context, the trajectory of the tobacco control policy will be discussed, placing the first public tobacco control initiatives in Brazil, including the National Program for the Control of Tobacco Control. Smoking and the assumptions of the provision of treatment for nicotine dependents in the Unified Health System – SUS. As a result of the doctoral reflections, it analyzes the regulations of this policy before and after the Framework Convention for tobacco control.
KEYWORDS: Smoking, Public Health, SUS

INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto dos estudos desenvolvidos no Programa de Doutorado em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE concluído em 2015, reverberando no cotidiano do trabalho, se constituindo em pontapé inicial para o desenvolvimento das atividades de extensão – programa, projetos, cursos e outros – que culminou na proposta do *Programa de Extensão Saberes e Práticas no SUS: Discutindo Promoção da Saúde* em atividade.

Este texto dá continuidade as reflexões de Cavalcanti (2021), discutindo a trajetória da política de controle do tabagismo situando as primeiras iniciativas públicas de controle do tabaco no Brasil, incluindo o Programa Nacional de Controle de Tabagismo e os pressupostos da oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS.

A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco foi adotada pelos países membros da Organização Mundial de Saúde – OMS, em 21 de maio de 2003, assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003, criada a Comissão Nacional para a Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus protocolos

no Brasil em 01 de agosto de 2003, promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.658 de 02 de janeiro de 2006, entrando em vigor em 1º de fevereiro de 2006.

A discussão da trajetória da política de tabagismo utilizou como subsídio o conjunto das normativas legais vinculadas ao longo da construção da política de controle de tabagismo que antecedem a promulgação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco no Brasil, através do Decreto Presidencial nº 5.658, de 02 de janeiro de 2006, entrando em vigor em 1º de fevereiro de 2006.

No período acima vinculado, analisamos a oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS. Nesse contexto, utilizamos como referência dez normativas, são elas: Lei nº 7.748 de 11 de junho de 1986; Portaria Interministerial nº 3.257 de 22 de setembro de 1988; Lei nº 9.294 de 15 de julho de 1996; Decreto nº 2.018 de 1º de outubro de 1996; Lei nº 10.167 de 27 de dezembro de 2000; Lei nº 10.702 de 14 de julho de 2003; Portaria do Ministério da Saúde / GM nº 1.575 de 29 de agosto de 2002; Portaria nº 1.035 MS/GM de 31 de maio de 2004; Portaria nº 442 da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde – SAS/MS de 13 de agosto de 2004; e Portaria nº 2.439 de 08 de dezembro de 2005.

Intencionalmente, excluímos desse período três normativas, bastante específicas que antecedem a promulgação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco – CQCT por estarem diretamente vinculadas à sua proposição/promulgação são elas: o Decreto nº 3.136 de 13 de agosto de 1999, o Decreto Presidencial de 01 de agosto de 2003; e o Decreto Legislativo nº 1.012 de 27 de outubro de 2005. Tais normativas tratam das Comissões de proposição/articulação e/ou implantação da CQCT no Brasil, não trazendo diretamente questões relativas à oferta de tratamento para dependentes de nicotina no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE CONTROLE DE TABAGISMO NO BRASIL

A popularização do uso do tabaco na sociedade traz consigo um componente histórico e social que somado à capacidade da nicotina de causar dependência (CAVALCANTE, 2001) promoveu a expansão de uma epidemia global do tabaco, nos termos da Organização Mundial de Saúde – OMS (BRASIL, 2004).

De acordo com Rosemberg (2003:11)

> é de tempos imemoráveis o costume dos aborígines americanos de fumar tabaco nas cerimônias religiosas. É um enigma que tantas culturas indígenas espalhadas neste continente, as quais dificilmente podiam contatar-se, vivenciassem ritual semelhante mágico-religioso, sagrado, no qual o sacerdote, cacique ou pajé e seus circunstantes, entravam em transe aspirando o fumo do tabaco.

Neste contexto, desde o uso da folha do tabaco em rituais indígenas à sua comercialização em larga escala no mundo globalizado passaram-se mais de quatro

séculos. A preocupação com regulamentação de embalagens, comercialização, propaganda vinculada e oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS é recente.

A disseminação do uso da folha do tabaco foi atribuída à América, tendo a folha do tabaco chegado a Europa através da Espanha, Portugal, França e Inglaterra. A primeira referência escrita sobre a folha do tabaco data de 1526

> na História Natural de Las Índias de Don Gonzalo Fernandes". Apenas 50 anos depois a folha do tabaco já era utilizada por toda a Europa por diferentes classes sociais, quando foram criados espaços conhecidos como "tabagies" destinados ao uso da folha do tabaco por ricos fumando "longos cachimbos (ROSEMBERG, 2003: 12-13).

Esse autor destaca ainda que "a partir do século 17, na Europa, praticamente todos os generais, soldados e populares fumavam" e o tabaco passou a compor peças de teatro e obras de arte, assim vários pintores retrataram, nesse período, em suas telas personagens fumando (Idem: 13-14).

Jean Nicot teria recebido, através de Damião de Góes, embaixador do Brasil, na Flandres, a planta do tabaco, enviando-a à França. Mas foi em 1737, que na primeira classificação científica das plantas ela foi denominada de "Nicotiana Tabacum". Posteriormente, em 1818, recebeu o nome de "nikotin" devido ao princípio ativo descoberto no tabaco e, neste mesmo ano, os dicionários na França registram o verbete "nicotine" (ROSEMBERG, 2003: 15).

Com a universalização da nicotina o comércio da folha do tabaco passou a ser bastante lucrativo na Europa, merecendo destaque a Companhia das Índias e a Virgínia Company da Inglaterra. Vários países criaram legislação própria para coibir o contrabando. O cigarro no formato que conhecemos teria surgido no século XIX, antes disso além do cachimbo predominou o consumo de rapé e charutos. No Brasil, a folha do tabaco chegou a ser utilizada como moeda de compra e venda de escravos (Idem).

Ainda de acordo com esse autor,

> desde os idos de 1950 a indústria tabaqueira vem desenvolvendo pesquisas que lhe forneceram a certeza de que a nicotina é geradora de dependência físico-química, assim como estudos para sua maior liberação e absorção pelo organismo e inclusive estudos genéticos objetivando desenvolver planta de tabaco hipernicotinado.

Mas, foi apenas em 1998, em decorrência de acordo judicial entre o Estado de Minnesota, nos Estados Unidos, as companhias de tabaco[1] abriram o acesso ao público os "documentos internos constantes de atas, memoriais, cartas, relatórios, planos de administração, e toda a correspondência referente às suas atividades técnicas, científicas e comerciais" (Idem: 42-43).

---

1 O acordo judicial envolvia as seguintes empresas: Phillip Morris Incorporated, RJ Reynolds Tobacco Company, British American Tobacco, Brown and Williamson, Lorillard Tobacco Company, American Tobacco Company, Liggett Group, Tobacco Institute e o Center for Tobacco Research (ROSEMBERG, 2003: 43)

O acesso a esses documentos permitiu demostrar que embora a indústria do tabaco tenha negado em juízo o conhecimento de que a nicotina causasse dependência[2] várias pesquisas foram desenvolvidas de forma a aumentar a dependência de nicotina e o lucro da indústria vinculada à venda de cigarros, tais como:

> estamos num negócio de vender nicotina, droga causadora de dependência[3]. Penso que agora poderemos regular com precisão os níveis de nicotina para termos fumantes mais consumidores de cigarros[4]. Mais que o negócio de vender cigarros, a indústria tabaqueira, tem por objetivo a venda atrativa da nicotina[5]. As subsidiárias do Canadá foram encorajadas a investigar o processamento de tabaco reconstituído com altos teores de nicotina. Os consumidores necessitam ser mais estimulados a fumar[6]". Ante as provas colhidas com as pesquisas efetuadas, conclui-se que o mais importante do tabaco é a nicotina e, portanto estamos numa indústria de nicotina, antes que de tabaco[7]. Os fumantes mantêm o consumo de cigarros, porque são fisicamente dependentes da nicotina[8]. Poderia ser útil considerar a indústria tabaqueira, grosso modo, como administradora de nicotina (no sentido clínico)[9]. "Os cigarros convencionais transferem aos fumantes doses de nicotina com baixa eficiência. Portanto deve-se conseguir tabaco com maior eficiência[10]. O cigarro não deveria ser concebido como um produto, mas sim como um invólucro. O produto é a nicotina... Considere-se o maço de cigarros como um recipiente para proporcionar o fornecimento diário de nicotina... Considere-se o cigarro como um dispositivo que fornece doses de nicotina. Considere-se a tragada de fumar como o veículo da nicotina. O fumo é indiscutivelmente o melhor veículo da nicotina e o cigarro o melhor veículo para o fornecimento da fumaça[11].

O cigarro é o mais popular dos produtos derivados do tabaco[12]. Em estudo realizado pelo Ministério da Saúde[13] foi identificado que o poder de causar dependência da nicotina é de 80%. Assim, oito em cada dez fumantes desenvolvem dependência. Nenhuma outra substância dentre as pesquisadas apresentou um índice tão alto. O cigarro é ainda de fácil acesso e seu comércio legalizado e apesar da comercialização ser proibida aos menores

---

2 Essa negativa ocorreu durante todo o processo judicial motivador do acordo supracitado. O julgamento foi desencadeado pelo vazamento de "4 mil páginas de memorandos, relatórios, cartas, cópias de atas, correspondendo a um período de 30 anos de atividade" em 12 de maio de 1994 por parte de funcionário de alto escalão da indústria do tabaco nos Estados Unidos (ROSEMBERG, 2003: 43). Esse processo foi relatado em filme intitulado "O Informante" lançado em 1999.

3 Addison Yeaman. Vice-Presidente da Brown and Willianson (BW), subsidiária norte-americana da British American Tobacco (BAT). Documento nº 1802.05 Apud Rosemberg (2003: 45).

4 R.B. Griffith, executivo da Brown and Williamson, 18 de setembro de 1963 Apud Rosemberg (2003: 45).

5 Brown and Williamson, 1963 Apud Rosemberg (2003: 45).

6 Documento 1170.01, página 9 Apud Rosemberg (2003: 45).

7 Sir Charles Ellis, cientista-chefe do grupo de pesquisas da Brown and Williamson. Junho de 1967, Documento 1201.01, página 10 Apud Rosemberg (2003: 45).

8 Lorillard LTC, sem data Apud Rosemberg (2003: 46).

9 British American Tobacco, 1967 Apud Rosemberg (2003: 46).

10 Documentos 1174.01 e 1670.01, 1969 Apud Rosemberg (2003: 46).

11 Phillip Morris, 1972 Apud Rosemberg (2003: 47).

12 Dentre os demais produtos derivados do tabaco mais consumidos estão: bidi, kretek (cigarro de cravo-da-índia), charuto, cachimbo, cachimbo de água (narguilé, shisha). Há também os produtos derivados do tabaco sem emissão de fumaça. Estes produtos são consumidos pela via oral ou nasal sem a queima da folha do tabaco, tais como tabaco de mascar, gutkha; rapés ou snus; e produtos solúveis. Para mais informações consultar MOBI, 2012.

13 Pesquisa Nacional Domiciliar sobe o uso de Drogas nos EUA, 2001. USA -National Health Institute apud Revista Super Interessante, Janeiro 2002 – Edição 172 apud BRASIL, 2004: 13.

de 18 anos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a idade média de início do consumo de cigarros é de 15,5 anos.

Substância	Acesso	Capacidade de causar dependência**	Letalidade	Precocidade***
Nicotina	Grande	80	Alta	15,5
Heroína	Pequeno	35	Média	19,9
Cocaína	Médio	22	Alta	21,9
Sedativos*	Médio	13	Média	19,5
Estimulantes*	Médio	12	Alta	19,3
Maconha	Médio	11	Baixa	18,4
Alucinógenos	Grande	09	Baixa	18,6
Analgésicos	Médio	07	Média	21,6
Álcool	Grande	06	Média	17,4
Tranquilizantes*	Médio	05	Média	21,2

* Uso não médico.

** % de usuários que se tornam dependentes.

*** Idade média do primeiro uso em anos.

Quadro 01: Comparação entre dependência de nicotina e de outras drogas[14].

Fonte: BRASIL, 2004: 13.

Dentre as substâncias tóxicas presentes na fumaça dos produtos derivados do tabaco estão: cianeto de hidrogênio, amônia, tueleno, butano e monóxido de carbono – gases tóxicos; arsênico, cádmio, cromo e chumbo – metais pesados; cloreto de vinila, benzeno, formaldeído e Polônio 210 (este radioativo) – produtos cancerígenos (MOBI, 2012).

Muitas empresas tem buscado a ampliação de mercado através de novos produtos[15], dentre eles encontra-se o tabaco solúvel, fabricado por "marcas conhecidas de cigarros e comercializadas como uma alternativa para os fumantes nos locais onde o fumo é proibido, nos países de renda alta". Outro produto com o mercado em expansão é o cigarro eletrônico (e-cigarette) um "sistema eletrônico para fornecimento de nicotina que usa baterias para converter o líquido que contém nicotina no vapor que é inalado" (Idem). Utilizados como alternativas para fumantes que querem fazer uso deles em locais fechados não estão livres de substâncias cancerígenas.

---

14 Quadro reproduzido integralmente.

15 Destacam-se ainda os "pirulitos de nicotina, bálsamo para os lábios, água de nicotina, cigarro eletrônico: para contornar os regulamentos do controle do tabaco e para atrair os fumantes existentes e novos clientes em potencial, incluindo crianças. Esses produtos são vendidos como uma alternativa segura e métodos para parar de fumar, porém a maioria deles pode ser tão perigosa quanto os outros produtos de tabaco e representar o primeiro passo para a dependência da nicotina em crianças" (Idem).

Esse autor destaca ainda que "os produtos de tabaco sem fumaça contêm muitos carcinógenos, metais pesados e outras toxinas encontradas nos cigarros, que provocam muitas doenças semelhantes às causadas pelo fumo". Esses produtos também aumentam "o ônus do câncer de cabeça e de pescoço, e doenças da boca e dos dentes" sendo fatores de risco para diversos tipos de câncer e doenças tabaco-relacionadas:

> câncer de boca, língua, garganta, esôfago, estômago, pâncreas; maior risco de doença cardíaca, infartos, derrames (AVC); saúde reprodutiva — pré-eclampsia, parto prematuro, nascimento de bebê abaixo do peso; doenças da boca e dentes — leucoplasia (lesão pré-cancerosa), retração da gengiva, perda óssea perto da raiz dos dentes, abrasão dos dentes, perda de dentes, dentes manchados, mau hálito; dependência da nicotina — dependência, uso duplo de tabaco com e sem fumaça (MOBI, 2012).

De acordo com a Aliança para o Controle do Tabagismo no Brasil – ACTBr (2014) o cigarro, ao invés dos demais formatos da folha do tabaco "teve sua expansão por ser mais econômico, mais cômodo de carregar e usar do que o charuto ou o cachimbo". Assim,

> a indústria de cigarros se consolidou a partir do final do século XIX, com a invenção da máquina de confeccionar cigarros em 1881. Entre 1904 e 1947, as empresas americanas de tabaco cresceram tão ou mais rapidamente que as de carros, com as marcas populares de cigarros. No Brasil, o chamado sistema integrado de produção de fumo foi criado pela British American Tobacco (BAT) – controladora acionária da Souza Cruz desde 1914 (...). A BAT se tornou, no fim da 2ª Guerra Mundial, a maior fabricante de cigarros do mundo.

Para Rodriguez (2005), "o cinema, principalmente o de Hollywood, se afirmou, desde as primeiras décadas do século XX, como mídia de massa, sendo reconhecida a sua influência para a divulgação de valores que moldam hábitos e comportamentos dos indivíduos". Neste contexto, a indústria cinematográfica teve um importante papel no processo de *glamourização* do cigarro associando a um estilo de vida sofisticado e à imagem de autonomia e liberdade, tendo o mesmo acontecido com os comerciais da época.

Neste sentido, Blessa (2014: 03) destaca que nas campanhas promovidas pela indústria do cigarro

> não se enfoca o produto, pois ele é sabidamente nocivo, mas os valores que representam o consumo do cigarro. A transgressão é um deles, talvez por isso encontrando junto aos adolescentes e jovens tal sintonia. [Assim] a associação entre o hábito de fumar e um estilo de vida aventureiro é muito comum na propaganda de cigarro. Com ela se pretende atrair os adolescentes e os jovens, que formam a camada da população mais seduzida por esse tipo de atividades.

Nos Estados Unidos os fabricantes de cigarro entre 1940 e 2005, "gastaram aproximadamente 250 bilhões de dólares (com base em 2006) em promoção e publicidade de cigarros. Em 2005, a indústria gastou $13,5 bilhões (com base em 2006) com publicidade e promoção de cigarros ($37 milhões por dia em média)" (INCA, 2008: 08-09). Dentre

as estratégias de *marketing* estavam os patrocínios às produções cinematográficas de Hollywood, a exemplo, dos filmes Rock Balboa e Instinto Selvagem e de campanhas de marketing direcionadas a crianças, jovens e mulheres[16].

De acordo com esse autor (Idem)

> atualmente, a maior parte do orçamento de marketing da indústria do cigarro é destinada à atividades promocionais, especialmente descontos nos preços. Os descontos nos preços representaram 75% das despesas totais de marketing em 2005 ($10,1 bilhões com base em 2006).

Esse redirecionamento do orçamento de marketing ocorreu depois da proibição de publicidade e propaganda dos produtos derivados do tabaco naquele país.

O Programa Nacional de Combate ao Fumo[17] – PNCF foi criado em 1986, vinculado à estrutura do Ministério da Saúde. Mas, foi na década de 70, que a epidemia de Tabagismo no Brasil, tomou fôlego, passando de 25 milhões de fumantes no país, naquela década, para 32 milhões de fumantes na década seguinte. O enfrentamento dessa problemática, entretanto era limitado apenas por algumas organizações médicas com destaque para a atuação de alguns médicos[18] (ROMERO & COSTA E SILVA, 2011).

Uma primeira iniciativa, no Brasil, foi elaborada em 1979 por 46 entidades, entre elas associações médicas, secretarias de saúde e centros universitários reunidos em São Paulo e um ano mais tarde seria realizada a primeira Conferência Brasileira de Combate ao Tabagismo, em Vitória. O Estado do Rio Grande do Sul foi um dos primeiros a implantar um programa estadual de combate ao fumo, ainda no início da década de 80, fomentado principalmente pelas ações da Associação Médica do Rio Grande do Sul (Idem: 300).

Ainda de acordo com Romero & Costa e Silva (2011: 306) em 1985 foi constituído o Grupo Assessor para o Controle do Tabagismo no Brasil (GACT) e no ano seguinte foi criado o primeiro Programa Nacional de Combate ao Fumo (PNCF)

> como uma ação conjunta das Divisões Nacionais de Pneumologia Sanitária (DNPS) e de Doenças Crônico-degenerativas (DNDCD) do MS, financiada com recursos das Campanhas Nacionais contra a Tuberculose e de Combate ao Câncer, logo seguido da criação de um Programa de Controle do Tabagismo, inicialmente de caráter regional, no Instituto Nacional de Câncer (INCA), no Rio de Janeiro. A coordenação do PNCF seria transferida para o INCA /MS, no Rio de Janeiro, em 1992.

É da década de 1980 a primeira legislação vinculada à temática no país. Trata-se da Lei nº 7.748 de 11 de junho de 1986 que instituiu o Dia Nacional de Combate ao Fumo, comemorado em 29 de agosto de cada ano estabelecendo que o Ministério da Saúde irá

---

16 The Tobbaco Conspiracy. Documentário produzido por Canadá e França. Disponível no Youtube através do link: https://www.youtube.com/watch?v=3OL_o0PB1vA&list=PLWhsIf3PK2CwX4XBqDwCPXoV7UCcAJSRG.Acesso: 30/07/2015.

17 Inicialmente o termo utilizado era *combate ao fumo* tanto para programas e projetos locais quanto para o Programa Nacional, posteriormente essa terminologia foi substituída por *controle do tabagismo*. Neste sentido, utilizaremos a terminologia conforme ela se apresenta nas referências utilizadas.

18 É o caso do médico José Rosemberg da Sociedade Brasileira de Tisiologia e Pneumologia que realizou vários estudos na área do tabagismo, tendo sido referência para várias publicações, principalmente na área de epidemiologia.

promover na semana que antecede essa data “uma campanha de âmbito nacional, visando a alertar a população para os malefícios advindos com o uso do fumo” (BRASIL, 1986).

Nessa data os municípios que contam com políticas locais de controle do tabagismo desenvolvem ações educativas e campanhas alusivas. Da mesma forma, a mídia escrita e televisiva reserva parte da programação para discutir a temática evidenciando a questão do tabagismo e das doenças tabaco-relacionadas.

Assim, foi incluída do ponto de vista legal a primeira menção ao desenvolvimento de ações educativas acerca dos riscos à exposição a fumaça dos produtos derivados do tabaco, mesmo que restrita a ações pontuais e sazonais possibilitou o uso da mídia para a desconstrução paulatina do processo de *glamourização* do cigarro.

É também daquela década a Portaria Interministerial nº 3.257, de 22 de setembro de 1988, dos Ministérios do Trabalho e da Saúde, recomendando “que em todos os locais de trabalho se adotem medidas restritivas ao hábito de fumar, especialmente onde o ambiente for fechado, a ventilação natural reduzida ou sejam adotados sistemas de condicionamento do ar” incumbindo à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA a execução de campanhas educativas quanto aos *efeitos nocivos do fumo*.

Apenas na década seguinte que essas recomendações passaram a ter força de lei, restringindo o uso de cigarros em ambientes fechados de uso coletivo. Trata-se da Lei nº 9.294 de 15 de julho de 1996 que proíbe “o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígero, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo, privado ou público, salvo em área destinada exclusivamente a esse fim, devidamente isolada e com arejamento conveniente”, permitindo assim o uso nos denominados fumódromos.

A definição de fumódromo presente no Decreto nº 2.018 de 1º de outubro de 1996, que regulamenta a Lei nº 9.294/1996 é “a área que no recinto coletivo for exclusivamente destinada aos fumantes, separada da destinada aos não fumantes por qualquer meio ou recursos eficiente que impeça a transposição da fumaça”.

O Decreto nº 2.018/1996 define ainda o

> recinto coletivo como local fechado destinado a permanente utilização simultânea por várias pessoas, tais como casas de espetáculos, bares, restaurantes e estabelecimentos similares. São excluídos do conceito os locais abertos ou ao ar livre, ainda que cercados ou de qualquer forma delimitados em seus contornos.

Neste contexto, foi atribuída à Lei 9.294/1996 uma crescente contradição da definição *espaço fechado X espaço aberto* alardeada por alguns setores discordantes da normatização em vigor, mesmo assim essa legislação norteou as ações de fiscalização da vigilância sanitária por todo o País enquanto em vigor. A lei, entretanto é bastante clara ao denominar fumódromo como *um espaço exclusivamente para fumar*. Sob esta ótica qualquer local que seja passagem, entrada ou mesmo varanda não pode por definição ser considerado um fumódromo já que traz consigo outros aspectos como, por exemplo, a

presença constante de funcionários (garçons) e clientes.

Havia uma pressão, desenvolvida principalmente pelos setores que defendem a ampliação do controle do tabagismo no País de que a Lei 9.294/1996 fosse alterada de modo a retirar qualquer margem de questionamento em relação ao *espaço aberto/ espaço fechado* na justiça o que vinha se tornando prática frequente na última década. Neste contexto, muitos estados[19] e municípios optaram por criar sua própria legislação.

As restrições à propaganda de produtos derivados do tabaco também estão presentes na Lei nº 9. 294/1996 sendo vedada a "propaganda comercial de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígero, derivado ou não do tabaco, com exceção apenas da exposição dos referidos produtos nos locais de vendas, desde que acompanhada das cláusulas de advertência" previstas na referida legislação. Além disso, é vedado ainda

> sugerir o consumo exagerado ou irresponsável, nem a indução ao bem-estar ou saúde, ou fazer associação a celebrações cívicas ou religiosas; induzir as pessoas ao consumo, atribuindo aos produtos propriedades calmantes ou estimulantes, que reduzam a fadiga ou a tensão, ou qualquer efeito similar; associar ideias ou imagens de maior êxito na sexualidade das pessoas, insinuando o aumento de virilidade ou feminilidade de pessoas fumantes; empregar imperativos que induzam diretamente ao consumo (BRASIL, 1996).

Blessa (2014: 03) destaca, entretanto, que

> a proibição da propaganda de cigarro em meios de massa não pôs fim às ações de comunicação e marketing da indústria tabagista, que têm encontrado meios alternativos de levar a cabo seu interesse privado, em detrimento do interesse público. As ações de marketing são consideradas fundamentais no setor, embora publicamente, a indústria do tabaco alegue que é a pressão dos pares e não a propaganda que induz o jovem a começar a fumar.

Ações voltadas para a abertura de grupos de tratamento para dependentes de nicotina não estão previstas na Lei nº 9.294/1996 e/ou no Decreto nº 2.018/1996 que a regulamenta, também não há menção à formação de recursos humanos na área de tabagismo, estes apenas seriam incluídos nas normativas da década seguinte.

A Lei nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000, por sua vez, deu nova redação a Lei nº 9.294/1996 proibindo assim

> a venda por via postal; a distribuição de qualquer tipo de amostra ou brinde; a propaganda por meio eletrônico, inclusive internet; a realização de visita promocional ou distribuição gratuita em estabelecimento de ensino ou local público; o patrocínio de atividade cultural ou esportiva; a propaganda fixa ou móvel em estádio, pista, palco ou local similar.

Essa Lei incluiu ainda a obrigatoriedade de advertências nos produtos derivados

19 Os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná em 2009; Paraíba, Rondônia, Roraima e Amazonas em 2010; criaram legislações conhecidas como *antifumo* por proibirem fumar em locais fechados bem como o uso de fumódromos em locais fechados. Já os estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Ceará, Mato Grosso, Espírito Santo, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio Grande do Sul, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e Tocantis (em 2010); Alagoas e Pará (em 2011) criaram legislações que proíbem fumar em locais fechados, mas permitem o fumódromo (ACTBr, 2013).

do tabaco, mesmo que restritas às advertências. Assim, além das campanhas educativas alusivas ao Dia Nacional de Combate ao Fumo instituído pela Lei nº 7.748/1986 as advertências nas embalagens de produtos derivados do tabaco passaram a alertar acerca dos riscos da exposição à fumaça desses produtos.

A recomendação para instituições de saúde e ensino para implantar programas de ambientes livres da exposição ambiental à fumaça do cigarro – exposição tabagística ambiental – ocorreu em 2002, através da Portaria Interministerial nº 1.498 de 22 de agosto de 2002. O Ministério da Saúde, por sua vez instituiu o programa "Ministério da Saúde Livre do Tabaco" que proíbe fumar nas dependências das sedes do Ministério da Saúde em todo o território nacional propondo ações educativas direcionadas aos funcionários e visitantes de suas dependências sobre os riscos da exposição à fumaça do cigarro.

A Lei nº 10.702, de 14 de julho de 2003, alterou novamente a Lei nº 9.94/1996 acrescentando a proibição de "propaganda indireta contratada, também denominada *merchandising*, nos programas produzidos no País após a publicação desta Lei, em qualquer horário; a comercialização em estabelecimentos de ensino e de saúde", facultando ao Ministério da Saúde incluir advertências em eventos esportivos bem como que

> a transmissão ou retransmissão, por televisão, em território brasileiro, de eventos culturais ou esportivos com imagens geradas no estrangeiro patrocinados por empresas ligadas a produtos fumígeros, exige a veiculação gratuita pelas emissoras de televisão, durante a transmissão do evento, de mensagem de advertência sobre os malefícios do fumo.

Essa Lei ampliou a obrigatoriedade de advertências nos produtos derivados do tabaco, expandindo assim a inclusão de advertências para programas televisionados. A partir desse momento se fazia necessário a inclusão de mensagens de advertências para programação internacional a exemplo das olimpíadas, campeonatos mundiais de futebol, campeonatos de corrida de automóvel, dentre outros. Tal como o Brasil, vários países adotaram proibições semelhantes o que contribuiu para os organizadores desses eventos reverem a postura vinculada a esse tipo de propaganda[20].

As normativas vinculadas à proteção contra os riscos da exposição à fumaça do tabaco e derivados, a previsão de oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS e sensibilização da população quanto a esses riscos, apenas aparecem na legislação a partir de 1986, restritas à sensibilização ou a proteção de ambientes de uso coletivo.

Neste contexto, nas normativas existentes nenhuma regulamentação quanto à oferta de tratamento para dependentes de nicotina no âmbito da Saúde Pública está em vigor, indicando assim um descompasso entre as evidências científicas quanto aos riscos de exposição e a oferta de tratamento (vide Quadro 02).

A crescente preocupação e regulamentação da comercialização quanto aos

20 Vide The Tobbaco Conspiracy. Documentário disponível no Youtube através do link: https://www.youtube.com/watch?v=3OL_o0PB1vA&list=PLWhsIf3PK2CwX4XBqDwCPXoV7UCcAJSRG. Acesso: 30/07/2015.

produtos derivados do tabaco é visível, especialmente através da Lei nº 9.294/1996 quando da proibição do uso de derivados do tabaco em recintos fechados de uso coletivo, trazendo um grande potencial de sensibilizar a população quantos aos riscos vinculados. Da mesma forma, regulamentou a propaganda vinculada ao cigarro não mais sendo possível o processo de *glamourização* que lhe foi vinculado através do cinema e mídia, contribuindo assim para a desnaturalização de seu uso entre os diversos públicos alvo dessa indústria.

O PROGRAMA NACIONAL DE CONTROLE DE TABAGISMO – PNCT

O Programa Nacional de Controle de Tabagismo – PNCT, criado em 1989 é coordenado pelo Instituto Nacional do Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA e desenvolvido pelo Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde[21]. O PNCT tem por objetivo

> reduzir a prevalência de fumantes e a consequente morbimortalidade relacionada ao consumo de derivados do tabaco no Brasil seguindo um modelo lógico no qual ações educativas, de comunicação, de atenção à saúde, junto com o apoio a adoção ou cumprimento de medidas legislativas e econômicas, se potencializam para prevenir a iniciação do tabagismo, principalmente entre adolescentes e jovens; para promover a cessação de fumar; e para proteger a população da exposição à fumaça ambiental do tabaco e reduzir o dano individual, social e ambiental dos produtos derivados do tabaco (INCA, 2015).

As diretrizes do Programa Nacional de Controle de Tabagismo – PNCT buscam atuar sobre os

> determinantes sociais e econômicos que favorecem a expansão do consumo de tabaco e envolvem: Criação de um contexto social e político favorável à redução do consumo de tabaco; Equidade, integralidade e intersetorialidade nas ações; Construção de parcerias para enfrentamento das resistências ao controle do tabagismo; Redução da aceitação social do tabagismo; Redução dos estímulos para a iniciação; Redução do acesso aos produtos derivados do tabaco; Proteção contra os riscos do tabagismo passivo; Redução das barreiras sociais que dificultam a cessação de fumar; Aumento do acesso físico e econômico ao tratamento para cessação de fumar; Controle e monitoramento dos produtos de tabaco comercializados no país, desde seus conteúdos e emissões até as estratégias de marketing e promoção dos mesmos; Monitoramento e vigilância das tendências de consumo e dos seus efeitos sobre saúde, economia e meio ambiente (CAVALCANTE, 2005: 288).

As ações desenvolvidas pelo PNCT compreendem: campanhas e ações educativas; ampliação dos ambientes livres de fumo – através da proibição de fumar em ambientes fechados de uso coletivo regulamentada pela Lei nº 9.2494/1996 e suas atualizações; o

---

21 Esse formato traz algumas especificidades que visualizaremos mais adiante especificamente as particularidades entre os direcionamentos do PNCT vinculado ao INCA e a sua operacionalização a partir do Ministério da Saúde e interfaces com outras políticas que desenvolvem ações diretamente vinculadas a questão das drogas.

Programa Saber Saúde e oferta de tratamento no SUS[22] (INCA, 2015).

As estratégias utilizadas para a o desenvolvimento do programa consistem na descentralização das ações através das secretarias estaduais e municipais de Saúde; responsabilização dos diversos órgãos integrantes da Comissão Nacional para Implementação da Convenção Quadro para Controle do Tabaco; e construção de parceria com a sociedade civil organizada, a exemplo de ONGs, sociedades científicas, conselhos profissionais, dentre outros (CAVALCANTE, 2005: 288-289).

As campanhas e ações educativas estão diretamente vinculadas às atividades alusivas ao Dia Nacional de Combate ao Fumo (29 de agosto) criado através da Lei nº 7.488, de 11 de junho de 1986 e ao Dia Mundial sem Tabaco (31 de Maio), criado pela Organização Mundial de Saúde – OMS em 1989 para "alertar sobre as doenças e mortes evitáveis relacionadas ao tabagismo" (INCA, 2015).

Cavalcante (2001: 36) ao tratar do Programa Nacional de Controle do Tabagismo destaca que

> durante 9 anos, as ações educativas foram apenas pontuais, através da realização de campanhas e a partir de 1996 passaram a envolver também ações contínuas. Dessa forma, sob a ótica da promoção da saúde foram desenvolvidos programas de intervenção em escolas, unidades de saúde e ambientes de trabalho, tendo como objetivo não só ampliar a disseminação de informações sobre tabagismo para grupos alvo específicos profissionais de saúde, professores, alunos e trabalhadores, como também criar nesses ambientes estímulos para mudanças culturais na aceitação social do tabagismo e assim favorecer mudanças de atitude e de comportamento que reduzam o número de jovens que começam a fumar e aumentem o número dos que deixam de fumar.

O Programa Saber Saúde, implantado em 1996, está voltado para a qualificação de educadores para trabalhar fatores de risco no de Doenças Crônicas não Transmissíveis – DNCT a exemplo do tabagismo, uso do álcool, alimentação inadequada, exposição excessiva à radiação solar e inatividade física. Voltado para a mudança de hábitos no ambiente escolar procura realizar discussões quanto ao tipo de alimentação e fatores de risco vinculados, horários das atividades físicas para minimizar à exposição solar, dentre outros, procurando fornecer os instrumentos necessários para que os educadores desenvolvam no âmbito escolar a formação de "cidadãos críticos, capazes de decidir sobre a adoção de comportamentos saudáveis, dentro de uma concepção mais ampla de saúde e que contribuam para a saúde coletiva e a do meio ambiente, na busca de melhor qualidade de vida" (INCA, 2015).

22 A oferta de tratamento no Sistema Único de Saúde – SUS compreende o próximo item.

VIGILÂNCIA DE FATORES DE RISCO E PROTEÇÃO PARA DOENÇAS CRÔNICAS POR INQUÉRITO TELEFÔNICO – VIGITEL

O Ministério da Saúde – MS no ano 1989 passou a desenvolver pesquisa vinculada a Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL[23]. Essa pesquisa tem por objetivo monitorar os "principais fatores de risco e proteção para doenças crônicas não transmissíveis – DCNT. Entre estes fatores, se destacam o tabagismo, a alimentação, o sedentarismo, a obesidade e o consumo abusivo de bebidas alcoólicas, entre outros" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009: 14).

De acordo com dados do VIGITEL em 1989[24] a taxa de prevalência era da ordem de 32,9% (MS, 1990), o que em número absolutos representa mais de 24 milhões de pessoas. Desde então vem caindo para 18,8% em 2003 (MS, 2004a); 16% em 2006 (MS, 2007); 15,7% em 2007 (MS, 2008); 15,6% em 2008 (MS, 2009); 14,8% em 2009 (MS, 2010); 14,1% em 2010 (MS, 2011); 13,4% em 2011 (MS, 2012); 12,1% em 2012 (MS, 2013); 11,3% em 2013 (MS, 2014) até chegar em 10,8% em 2014 (MS, 2015)[25] representando pouco mais de 20 milhões de fumantes no Brasil. Assim, a queda real do número de fumantes é de pouco mais de 3 milhões de pessoas[26] em 25 anos, uma média de 154 mil pessoas/ano deixaram de fumar[27].

De acordo com os dados do INCA (2008), 80% dos fumantes demonstram interesse em parar de fumar, mas apenas 3% conseguem a cada ano. Dessa forma, é possível supor que dos 20.599.131 fumantes no país hoje, 16.479.304 tenham interesse em parar de fumar. Como a média anual é de 154.353 pessoas que param de fumar seriam necessários 106 anos para atender a essa demanda. Nesse ritmo o Brasil levará 106 anos para que os mais de 16 milhões de pessoas, possivelmente, interessadas em parar de fumar alcancem esse objetivo, considerando os dados de hoje.

Ainda de acordo com o VIGITEL de 2014 (MS, 2015) 21,2% dos brasileiros se declaram ex-fumantes, nos dados de hoje isso representa pouco mais de 40 milhões de pessoas[28]. Esse dado supera o número de fumantes no Brasil em qualquer ano das pesquisas desenvolvidas pelo VIGITEL. Nesse contexto, é possível supor que apesar do

---

23 O VIGITEL através de inquérito telefônico "avalia a população adulta (≥ 18 anos de idade) residente em domicílios com pelo menos uma linha telefônica fixa nas 26 capitais de estados brasileiros e no Distrito Federal" (MS, 2009: 19). No ano de 2013 foram mais de cerca de 53 mil entrevistas (MS, 2014: 02).

24 Para fins de cálculo utilizamos a prevalência de 32,9% de fumantes no Brasil no universo populacional de 74.340.353 habitantes, chegando ao quantitativo de 24.457.976 de fumantes. Censo de 1991 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/tab202.shtm Acesso: 04/07/2015.

25 Em números absolutos há 20.599.131 fumantes no Brasil. Novamente para fins de cálculo utilizamos a prevalência de 11,3% de fumantes no Brasil no universo populacional de 190.732.694 habitantes. Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm. Acesso: 04/07/2015.

26 Para ser exato 3.858.845 pessoas.

27 Média de 154.353 pessoas/ano nos últimos 25 anos.

28 Em números absolutos há 40.435.331 ex-fumantes no Brasil. Para fins de cálculo utilizamos a prevalência de 21,2% de ex-fumantes no Brasil no universo populacional de 190.732.694 habitantes. Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm. Acesso: 04/07/2015.

declínio do número de fumantes no país, oscila o número de pessoas que começam a fumar independentemente das múltiplas iniciativas desenvolvidas na sensibilização de pessoas quanto aos riscos da exposição à fumaça dos produtos derivados do tabaco.

Dados do VIGITEL (MS, 2015) indicam ainda que a taxa de fumantes passivos no domicílio é de 9,4% da população brasileira (17,9 milhões de pessoas) e no ambiente de trabalho essa prevalência é de 8,9% (16,9 milhões de pessoas). Esses valores se somados aos 10,8% (20,5 milhões) de prevalência de fumantes da população brasileira, totalizam 29,1% da população[29], ou seja, mais de 55 milhões de pessoas estariam expostas aos riscos provenientes da fumaça do tabaco e derivados. Tais dados reforçam a necessidade de políticas públicas de proteção aos fumantes passivos, como proibição de fumar em ambientes fechados de uso coletivo, por exemplo.

De acordo com reportagem do Jornal Gazeta do Povo, essa queda na taxa de prevalência de fumantes também tem influenciado a queda na fumicultura do estado do Paraná, terceiro maior produtor da folha do tabaco no país, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. O Brasil hoje é o maior produtor da folha de tabaco do mundo. Apesar disso, conclui a reportagem "o quadro é de queda na demanda e na produção (...)", mesmo assim, "descontando o custo de produção, que consome 70% da renda, o agricultor pode lucrar até R$ 4 mil por hectare. Essa margem é duas vezes maior que a da soja, principal produto da agricultura de escala" (FILHO, 2012).

A produção do número de cigarros, entretanto não está em queda, pelo contrário, o aumento de volume no número de cigarros produzidos na América Latina e Canadá na ordem de 2,9% e o lucro bruto da Philip Morris, da qual a Souza Cruz é subsidiária subiu 13% no primeiro semestre de 2012 "a receita líquida, excluindo impostos de consumo, subiu 9,7% para US$ 7,45 bilhões". (ACTBr, 2012).

A tendência de queda da taxa de prevalência do número de fumantes é comprovada através dos números apresentados pelo VIGITEL de 1989 a 2014. Dos expressivos 32,9% da população em 1989 para os 10,8% da população em 2014. Em números absolutos a redução é de pouco mais de 3,8 milhões de pessoas. O aumento do número de cigarros produzidos pode estar relacionado ao aumento do consumo de cigarros por fumantes de longa data[30] e concomitantemente a conquista de novos consumidores.

Dessa forma, é possível supor que a oferta de tratamento e as múltiplas campanhas realizadas quanto aos riscos da exposição à fumaça dos produtos derivados do tabaco não ocasionaram perdas de receita da indústria do tabaco. A indústria pode não ter alcançado

29 Cerca de 55.503.213 pessoas. Esse cálculo, baseia-se na prevalência somada de 29,1% da população exposta à fumaça dos produtos derivados do tabaco sejam elas fumantes e/ou fumantes passivos no universo populacional de 190.732.694 habitantes. Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm. Acesso: 04/07/2015. Esse cálculo é uma estimativa já que o VIGITEL não sinaliza se é possível o mesmo entrevistado estar ou não exposto à fumaça dos produtos derivados do tabaco na sua residência e/ou seu ambiente de trabalho.

30 Dentre os sinais de dependência está o aumento da tolerância da substância, quando para acessar o mesmo efeito proporcionado pela substância se faz necessário um número maior da droga. Assim, é comum dentre os fumantes o aumento do consumo do número de cigarros ao longo da vida.

as margens de lucro que teria caso a prevalência do número de fumantes continuasse em curso como no final da década de 1980, mas ela não deixou de crescer e de obter lucros, dado o aumento na produção de cigarros.

A OFERTA DE TRATAMENTO PARA DEPENDENTES DE NICOTINA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS que antecede a Promulgação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em 02 de janeiro 2006 foi regulamentada pelas seguintes normativas: Portaria do Ministério da Saúde / GM nº 1.575, de 29 de agosto de 2002; Portaria nº 1.035 MS/GM, de 31 de maio de 2004; Portaria nº 442, da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde – SAS/MS de 13 de agosto de 2004; e a Portaria nº 2.439, de 08 de dezembro de 2005 que estabelece a Política Nacional de Atenção Oncológica – PNAL, mesmo não tratando especificamente da oferta de tratamento no SUS, trazem impactos diretos na formação desses profissionais.

A Portaria do Ministério da Saúde/GM nº 1.575/2002 vem consolidar o Programa de Controle de Tabagismo e *Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas da Dependência à Nicotina*. Assim, estabelece que o Programa de Controle de Tabagismo seja desenvolvido pelo Ministério da Saúde – MS, Secretarias Estaduais de Saúde – SES e Secretarias Municipais de Saúde – SMS, Distrito Federal – DF e Centros de Referência em cooperação técnica com a Secretaria de Atenção à Saúde e Instituto Nacional do Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA; cria os Centros de Referência em Abordagem e Tratamento do Fumante que inclui a previsão de Ambulatório de Tratamento à Dependência de Nicotina; aprova o protocolo clínico e as diretrizes terapêuticas – dependência à nicotina; e inclui na tabela de serviço/classificação Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde – SIA/SUS código específico para controle do tabagismo e abordagem e tratamento do fumante.

De acordo com a Portaria MS nº 1.575/2002, o Ministério da Saúde repassa o recurso vinculado para o tratamento de tabagismo em "conta específica, vinculada ao respectivo Fundo de Saúde, sendo vedada a movimentação desta para outros fins", os pagamentos são efetuados para atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar sendo possível a emissão de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade – APAC.

No *Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas da Dependência à Nicotina* indica que o tratamento para dependentes de nicotina deve ter "como eixo central, intervenções cognitivas e treinamento de habilidades comportamentais, visando à cessação e a prevenção de recaída. Em casos específicos pode ser utilizado um apoio medicamentoso" (MS, 2002).

Estabelece ainda que são reconhecidamente métodos eficazes para a cessação do tabagismo a "Terapia de Reposição de Nicotina, através de adesivo transdérmico ou

goma de mascar; e Bupropiona, que também são considerados medicamentos de 1ª linha. A utilização desses medicamentos deverá sempre ser feita juntamente com a abordagem cognitivocomportamental, e nunca isoladamente" (FIORI, 2000 e MS, 2000 Apud MS, 2002).

O *Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas da Dependência à Nicotina* indica ainda os critérios para inclusão na Abordagem Cognitivo-Comportamental, Tratamento Medicamentoso[31], orientações específicas para o formato do tratamento e critérios para cadastramento dos Centros de Referência. Dessa forma,

> todo fumante que deseja parar de fumar e que venha a ser tratado em Centro de Referência em Abordagem e Tratamento do Fumante deve ser incluído em grupo de abordagem cognitivo comportamental. Esta abordagem, realizada em sessões de grupo periódicas, consiste em fornecer informações sobre os riscos do tabagismo e os benefícios de parar de fumar, e no estímulo ao autocontrole ou automanejo para que o indivíduo aprenda a escapar do ciclo da dependência e a tornarse um agente de mudança de seu próprio comportamento" (MS, 2000 Apud MS, 2002).

O Protocolo Clínico, integrante da Portaria MS/GM nº 1.575/2002, utiliza o conceito de dependência[32] da Organização Mundial de Saúde – OMS (WHO, 1992 Apud MS, 2004) de que

> é considerado dependente de nicotina, o fumante que apresenta três ou mais dos seguintes sintomas nos últimos 12 meses: forte desejo ou compulsão para consumir a substância, no caso, nicotina; dificuldade de controlar o uso da substância (nicotina) em termos de início, término ou nível de consumo; quando o uso da substância (nicotina) cessou ou foi reduzido, surgem reações físicas devido ao estado de abstinência fisiológico da droga; necessidade de doses crescentes da substância (nicotina) para alcançar efeitos originalmente produzidos por doses mais baixas, evidenciando uma tolerância a substância; abandono progressivo de outros prazeres ou interesses alternativos em favor do uso da substância (nicotina), e aumento da quantidade de tempo necessário para seu uso e/ou se recuperar dos seus efeitos; persistência no uso da substância (nicotina), apesar da evidência clara de consequências nocivas à saúde.

De acordo com a Portaria MS nº 1.575/2002 os Centros de Referência "são responsáveis pela assistência integral e integrada aos pacientes fumantes participantes do Programa de Controle do Tabagismo" devendo estar articulado à rede de saúde local e especificamente com os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS e os Centros de Alta Complexidade em Oncologia – CACON.

Estão dentre os pré-requisitos para cadastramento dos Centros de Referência em

---

31 De acordo com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas Dependência à Nicotina "os fumantes que poderão se beneficiar da utilização da utilização do apoio medicamentoso, serão os que, além de participarem (obrigatoriamente) de grupo de abordagem cognitivo comportamental, apresentem um grau elevado de dependência á nicotina, a saber: a fumantes pesados, ou seja, que fumam 20 ou mais cigarros por dia; b fumantes que fumam o 1º cigarro até 30 minutos após acordar e fumam no mínimo 10 cigarros por dia; c fumantes com escore do teste de Fagerström, igual ou maior do que 5, ou avaliação individual, a critério do profissional; de fumantes que já tentaram parar de fumar anteriormente apenas com a abordagem cognitivo comportamental, mas não obtiveram êxito, devido a sintomas da síndrome de abstinência; e não haver contraindicações clínicas" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2000 Apud MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

32 Esse conceito permanece sendo utilizado até os dias atuais.

> ser unidade de saúde, ambulatorial ou hospitalar, integrante do Sistema Único de Saúde; ter implantado o Módulo Unidades de Saúde Livres do Cigarro do Programa Nacional de Controle do Tabagismo, preconizado pelo Instituto Nacional do Câncer/Ministério da Saúde/Secretaria Estadual de Saúde/ Secretaria Municipal de Saúde e ser livre da poluição tabagística ambiental; contar com uma equipe composta por: Responsável Técnico pelo Ambulatório para Tratamento da Dependência à Nicotina: médico com especialidade clínica ou psiquiatra, com respectivo título de especialização registrado no Conselho federal de Medicina e devidamente capacitado pelo "Programa Ajudando seu Paciente a Deixar de Fumar Módulo Abordagem Intensiva», preconizado pelo Instituto Nacional de Câncer/Ministério da Saúde/Secretaria Estadual de Saúde/Secretaria Municipal de Saúde; Equipe interdisciplinar e multiprofissional com profissionais de nível superior, sendo, pelo menos um deles, médico com especialidade clínica; todos os profissionais integrantes da equipe deve ter sido capacitados pelo "Programa Ajudando seu Paciente a Deixar de Fumar Módulo Abordagem Intensiva», preconizado pelo Instituto Nacional de Câncer/Ministério da Saúde/Secretaria Estadual de Saúde/ Secretaria Municipal de Saúde.

Unidades de Saúde e Hospitais estavam aptas a instalar Centros de Referência em Abordagem do Fumante.

Nessa Portaria, a formação dos profissionais no "Programa Ajudando seu Paciente a parar de fumar" preconizado pelo INCA/MS/SES/SMS consta como exigência parcial para o cadastramento dos Centros de Referência em Abordagem do Fumante. Entretanto, nenhuma ação prevista para formação desses profissionais foi detalhada na Portaria. Por ocasião do lançamento da Portaria havia 42 Centros de Referência já cadastrados no País.

Atualmente, 13 anos depois, de acordo com o INCA (2015) a oferta de tratamento é desenvolvida em 23 mil equipes de saúde da família nas Unidades Básicas de Saúde. Alguns desses Centros de Referência continuam em funcionamento na atualidade, a exemplo do Centro de Referência de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, mas claramente há o deslocamento da assistência aos dependentes de nicotina deslocada para a atenção básica, além da inegável ampliação da oferta de tratamento.

A Portaria nº 1.035 MS/GM, de 31 de maio de 2004, amplia "o acesso à abordagem e tratamento do tabagismo para a rede de atenção básica e de média complexidade do Sistema Único de Saúde - SUS, com o objetivo de consolidar o Programa Nacional de Controle do Tabagismo". Essa Portaria estabeleceu que as unidades de saúde que ofertarem o tratamento para dependentes de nicotina integrarão a rede hierarquizada do SUS e deverão ter em seu quadro pelo menos 01 (um) profissional de nível superior capacitado na abordagem e tratamento do tabagismo; estabelece que a abordagem cognitivo comportamental seja obrigatória; vincula a disponibilidade de medicamentos aos grupos de tratamento na rede SUS; disponibiliza material de apoio aos fumantes em tratamento composto de manual com orientações sobre cessação de tabagismo e prevenção de recaídas.

Neste mesmo ano foi lançada a Portaria nº 442, da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde – SAS/MS, de 13 de agosto de 2004 que regulamentou a Portaria MS/GM nº 1.035/2004. Assim, a Portaria SAS/MS nº 442/2004 definiu os procedimentos cobertos no âmbito do SUS, estabeleceu o *Plano para a Implementação e Tratamento para a Abordagem e Tratamento no SUS* e o *Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas de Dependência à Nicotina*.

Dentre os procedimentos cobertos no âmbito do SUS pela Portaria SAS/MS nº 442/2004 estão: a consulta para avaliação clínica do fumante e abordagem cognitivo-comportamental por atendimento/paciente. Esses procedimentos são vinculados diretamente aos grupos de tratamento para dependentes de nicotina. Além desses atendimentos, as orientações vinculadas à abordagem educativa estão contempladas nos demais procedimentos vinculados ao item "Atendimento por Profissional de nível superior" previsto no leque de procedimentos no âmbito do SUS.

O Plano para a Implementação e Tratamento para a Abordagem e Tratamento no SUS integrante da Portaria SAS/MS nº 442/2004 estabelece que o tratamento ofertado seja a

> abordagem cognitivo-comportamental, material de apoio e, quando houver indicação, tratamento medicamentoso com adesivo transdérmico de nicotina de 21mg, 14mg e 7mg e goma de mascar de nicotina de 2mg [e que] o medicamento cloridrato de bupropiona de 150mg, deverá ser disponibilizado preferencialmente nas unidades de média ou alta complexidade, podendo também, a critério do gestor municipal ser disponibilizado em unidades básicas.

Dentre as orientações trazidas no Plano estão: a capacitação de profissionais de saúde – mencionada pela primeira vez em Portaria, credenciamento de unidades de saúde e fornecimento dos medicamentos utilizados no tratamento da dependência à nicotina. Assim, o plano estabelece que

> a atenção ao tabagista poderá ocorrer, de forma hierarquizada em toda a rede de serviços do Sistema Único de Saúde. Nesta rede estão incluídas as unidades básicas de saúde, cujas formas de organização do trabalho podem ser na Estratégia Saúde da Família ou no modelo tradicional, e as unidades de referência de média e alta complexidade. Todas as unidades, desde que seus profissionais estejam capacitados para a abordagem e tratamento do tabagismo, segundo o modelo preconizado pelo Programa Nacional de Controle do Tabagismo, poderão atender ao fumante.

No que se refere à capacitação dos profissionais de saúde para a oferta de tratamento para dependentes de nicotina no SUS o Plano define que: abrangerá os profissionais de saúde vinculados às unidades básicas de saúde – estratégia saúde da família e unidades tradicionais, que sejam referência para uma população superior a 100.000 habitantes; os materiais didáticos serão produzidos pela Coordenação Nacional do Programa, juntamente com a Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde – SGTES, Secretaria de

Atenção à Saúde – SAS e Departamento de Atenção Básica – DAB.

Estabelece que a sensibilização e capacitação de multiplicadores sejam de responsabilidade das Coordenações Estaduais e Municipais de Controle de Tabagismo e que estas deverão informar à Coordenação Nacional quando da execução de capacitação de multiplicadores. Assim, o formato das capacitações estaria sendo definido pelas Coordenações Estaduais orientadas por diretrizes nacionais, através das normativas vigentes e materiais didáticos disponibilizados, cabendo aos municípios a sua inserção no processo e oferta de tratamento.

As exigências para credenciamento da unidade de saúde contidas na Portaria SAS/MS nº 442/2004 permanecem, o que difere é o quantitativo mínimo de profissionais capacitados: “no mínimo, um profissional de saúde de nível universitário, das categorias profissionais constantes desta Portaria, devidamente capacitado, segundo modelo preconizado pelo Programa Nacional de Controle do Tabagismo”, simplificando assim a abertura de grupos nas unidades básicas de saúde e a expansão da oferta de tratamento.

O Plano, contido na Portaria SAS/MS nº 442/2004 define que os pacientes com

> co-morbidades psiquiátricas (depressão, alcoolismo, uso de outras drogas, esquizofrenia e outras psicoses): os usuários que tiverem co-morbidades psiquiátricas devem ser encaminhados para os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Outras Drogas (CAPS AD) ou outras unidades aptas ao atendimento dessa clientela, para a realização da abordagem e tratamento do tabagismo. O profissional, para o qual o fumante será referenciado, deverá ter participado da capacitação para a realização da abordagem e tratamento do tabagismo. O encaminhamento pode ser para unidades de referência do próprio município ou de outros, conforme a Programação Pactuada Integrada - PPI.

O Plano estabelece ainda o material de apoio vinculado ao tratamento no SUS utilizado nas abordagens grupais e /ou individuais:

> manual do coordenador – Deixando de fumar sem mistérios – contendo orientações sobre a condução dos temas a serem discutidos nas sessões individuais ou em grupo da abordagem cognitvo comportamental; manual do participante – Deixando de fumar sem mistérios – fornece as informações e estratégias necessárias para apoiar os participantes a deixarem de fumar e na prevenção da recaída.

Ainda de acordo com o Plano, as medicações disponibilizadas para tratamento são adesivo transdérmico de nicotina 21, 14 e 7mg; goma de mascar de nicotina 2mg; e cloridrato de bupropiona 150 mg.

O Plano para a Implementação e Tratamento para a Abordagem e Tratamento no SUS, entretanto não estabelece qualquer tipo de prazo para a sua implantação, não detalha o quantitativo esperado de capacitações realizadas, números de profissionais capacitados, quantitativo de grupos ofertados no SUS, ou ainda quantitativos de usuários atendidos, ficando a cargo dos Estados e Municípios o planejamento e execução no seu próprio

tempo, apesar da sinalização dos riscos de exposição à fumaça dos produtos derivados do tabaco e os números da morbimortalidade vinculadas.

O Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas de Dependência à Nicotina[33], por sua vez traz questões pertinentes a: Diagnóstico Clínico – Critério de Fumante e de Dependência Física à Nicotina; Critérios de Inclusão no Protocolo de Tratamento; Controle Clínico do Uso de Apoio Medicamentoso; Interrupção do tratamento e Registro do Paciente.

Dentre as formações preconizadas pelo Instituto Nacional do Câncer Jose Alencar Gomes da Silva – INCA e Ministério da Saúde – MS estão a *Abordagem Mínima do Fumante*, a *Abordagem Básica do Fumante* e a *Abordagem Específica/Intensiva do Fumante*. Essas formações são operacionalizadas por estados e, recentemente, municípios através das políticas locais de controle de tabagismo seguindo os princípios norteadores para oferta de tratamento do INCA e MS.

Desde 2004, até os dias atuais, a formação de profissionais para a oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS consiste em *Abordagem Mínima do Fumante*/*Abordagem Básica do Fumante* e a *Abordagem Específica/ Intensiva do Fumante*. O que difere é a descentralização da oferta de formação, antes centrada na Coordenação Estadual, foi descentralizada, passando a ser executada pelos diversos municípios que implantaram políticas locais de controle de tabagismo.

A primeira formação se subdivide em *Abordagem Mínima do Fumante* e *Abordagem Básica do Fumante*, ambas ofertadas aos profissionais de nível superior[34] independente de sua área de formação. Nessa formação o objetivo é desenvolver competências para a sensibilização dos fumantes sobre os riscos de exposição à fumaça do cigarro, as doenças tabaco-relacionadas e apoiar os fumantes no processo de cessação do fumo.

A *Abordagem Breve ou Mínima do Fumante* possibilita uma abordagem rápida (três minutos) aos usuários do SUS pelos profissionais de saúde durante o seu atendimento de rotina. Trata-se de uma abordagem cognitivo-comportamental "combinando intervenções cognitivas com treinamento de habilidades comportamentais", envolvendo o auto-controle ou auto-manejo e tem por finalidade "tornar o indivíduo agente de mudança de seu próprio comportamento". Esta abordagem utiliza o manejo do *PAAP: perguntar e avaliar, aconselhar e preparar* (BRASIL, 2001:14). Assim, a *Abordagem Mínima do Fumante*

> consiste em perguntar e avaliar, aconselhar e preparar o fumante para que deixe de fumar, sem no entanto, acompanhá-lo nesse processo. Pode ser feita por qualquer profissional de saúde durante a consulta de rotina, sobretudo por aqueles que têm dificuldade de fazer um acompanhamento desse tipo de paciente (exemplo: profissionais que atuam em pronto socorro; pronto atendimento; triagens, etc.). Este tipo de abordagem pode ser realizada em 3

33 O Protocolo Clínico utilizou como o material do Ministério da Saúde Abordagem e Tratamento do Fumante: Consenso. Este material também serviu de base para a produção do Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas de Dependência à Nicotina da Portaria MS nº 1.575/2002. Assim, o Protocolo Clínico da Portaria SAS/MS nº 442/2004 apresenta uma edição revisitada da primeira.

34 Essa formação embora direcionada a profissionais de nível superior é ofertada aos profissionais de nível técnico e médio que queiram contribuir com as ações de controle de tabagismo e outros fatores de risco de câncer.

> minutos durante o contato com o paciente. Vale salientar que embora não se constitua na forma ideal de atendimento, pode propiciar resultados positivos como instrumento de cessação, pois permite que um grande número de fumantes sejam beneficiados, com baixo custo (BRASIL, 2001: 14).

A *Abordagem Básica do Fumante* também prevê uma abordagem rápida (três a cinco minutos) aos usuários do SUS pelos profissionais de saúde durante o seu atendimento de rotina. Também tem como referência "a abordagem cognitivo-comportamental e tem a mesma finalidade da primeira. O manejo utilizado aqui é o *PAAPA: perguntar, avaliar, aconselhar, preparar e acompanhar"* (BRASIL, 2001: 14).

Dessa forma, a *Abordagem Básica do Fumante*

> consiste em perguntar, avaliar, aconselhar, preparar e acompanhar o fumante para que deixe de fumar. Também pode ser feita por qualquer profissional de saúde durante a consulta de rotina, com duração, no mínimo, de 3 minutos e, no máximo, de 5 minutos, em média, em cada contato. Indicada a todos os fumantes. É mais recomendada que a anterior (PAAP), porque prevê o retorno do paciente para acompanhamento na fase crítica da abstinência, constituindo-se em uma importante estratégia em termos de saúde pública, e também oferece a vantagem do baixo custo (Idem).

A *Abordagem Mínima ou Básica do Fumante* é ofertada aos profissionais da atenção básica, policlínicas, centros de atenção psicossocial, hospitais gerais, dentre outros. O INCA disponibiliza manuais com orientações especificas sobre cada uma dessas abordagens e sugere como meta 100% dos trabalhadores do SUS capacitados nessa abordagem[35].

Neste contexto, espera-se que a *Abordagem Mínima ou Básica do Fumante* esteja presente em todos os níveis de atenção funcionando como porta de entrada para a oferta de tratamento para dependentes de nicotina no SUS. Juntas buscam ofertar apoio aos fumantes que queiram parar de fumar, bem como sensibilizar quanto aos riscos de exposição à fumaça dos produtos derivados do tabaco de forma individualizada. A recomendação é de que 100% dos profissionais tenham sido capacitados nessa abordagem, o que exige que os estados e municípios desenvolvam continuamente a formação de profissionais para atender a meta sugerida pelo INCA.

Ao considerarmos a rotatividade dos profissionais de saúde nos municípios[36], as equipes vinculadas para a operacionalização da política de controle de tabagismo e os recursos destinados à formação desses profissionais. Mesmo na atualidade não há uma cifra específica para a formação de profissionais com o objetivo de oferta de tratamento para dependentes de nicotina, tais custos saem dos recursos municipais.

A terceira formação destinada à oferta de tratamento para dependentes de nicotina na rede SUS é a *Abordagem Específica e Intensiva do Fumante*. De acordo com a Portaria SAS/MS nº 442/2004, essa formação tem como público alvo "os profissionais de saúde prioritariamente das unidades básicas (modelo tradicional e saúde da família) e de

---

35 Ajudando seu paciente a parar de fumar de 1997 e Abordagem e Tratamento do Fumante: Consenso de 2001.
36 Seja pela forma de contratação, seja por motivos outros.

referência dos municípios chaves, municípios pólos de regionais e capitais, estendendo-se, posteriormente, aos demais municípios” sem prejuízo dos demais pontos de atenção.

A *Abordagem específica/intensiva do Fumante* também se utiliza da metodologia cognitivo-comportamental e é desenvolvida exclusivamente por profissionais de nível superior “se diferencia das anteriores no que se refere a duração do contato a cada consulta. O ideal é que essa abordagem seja distribuída em quatro sessões estruturadas com periodicidade semanal, que no final somem pelo menos 90 minutos de tempo total de contato nas 4 primeiras sessões” após as primeiras quatro sessões, os encontros (individuais e/ou grupais devem se espaçar para 15 dias, 30 dias, 60 dias, 90 dias, 180 dias e 12 meses, conforme a evolução do caso (BRASIL, 2001:14).

Essa abordagem é desenvolvida

> em ambulatório específico para atender os fumantes que querem deixar de fumar. Pode ser feita individualmente ou em grupo e é indicada para fumantes que foram identificados como motivados, durante as abordagens anteriores, tentaram deixar de fumar, mas não obtiveram sucesso, ou para aqueles que procuraram diretamente os profissionais para esse tipo de apoio. (BRASIL, 2001: 14).

O INCA recomenda ainda abordagens para o fumante que teve lapso[37]; recaiu[38]; após uma abordagem mínima/básica[39]; para o fumante que não demonstra desejo de parar de fumar[40]; ou ainda para a abordagem de não fumantes[41].

A proibição de fumar em ambientes de uso coletivo no Brasil data de 1996, através da Lei nº 9.294/1996 e suas revisões, antes mesmo de se iniciar a elaboração da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco – CQCT. Mas foi apenas em 2002 que surgiu a primeira regulamentação para a oferta de tratamento para dependentes de nicotina no Sistema Único de Saúde – SUS, através da Portaria MS / GM nº 1.575/2002, até então apenas ações educativas esporádicas eram desenvolvidas, sejam em datas alusivas ao

---

37 Lapso em tabagismo é considerado quando o fumante em tratamento e/ou ex-fumante fuma alguns cigarros não necessariamente resultando em recaída (BRASIL, 2001a).

38 A recaída é o “retorno ao consumo regular de cigarros, mesmo que em quantidades menores do que o anterior a cessação”, há uma tendência, entretanto que com a recaída haja rapidamente o retorno ao padrão de consumo anterior. Assim, fumantes que passaram anos sem o uso do cigarro podem retornar ao mesmo padrão de consumo de antes da cessação do tabagismo (BRASIL, 2001a).

39 A recomendação é uma abordagem “sem críticas, analisando-se as circunstâncias de recaída, retornando ao processo da abordagem cognitivo-comportamental (PAAPA), e estimulando-o a tentar novamente. Caso o profissional julgue necessário, poderá encaminhá-lo para a abordagem específica/intensiva. Para reforçar a abordagem, o profissional de saúde pode fornecer material educativo, específico para o fumante, bem como orientá-lo a buscar apoio através do serviço Disque-Saúde/Ministério da Saúde através do número 0800 61 1997” (BRASIL, 2001: 15).

40 O INCA sinaliza que “os motivos pelos quais alguns fumantes não demonstram desejo de parar de fumar: falta de informação sobre os efeitos nocivos do tabagismo; falta de recursos financeiros; crenças e receios relacionados ao processo de cessação; insegurança devido a tentativas anteriores sem sucesso ou mesmo recaídas; não desejam realmente” e em todos esses casos sugerem a abordagem cognitivo-comportamental durante os vários retornos às consultas de rotina (BRASIL, 2001: 15).

41 Para o não-fumante o INCA recomenda perguntar se existe a convivência com fumantes seja no ambiente doméstico e/ou no ambiente de trabalho. Assim, o não-fumante deverá “ser esclarecido sobre os riscos da exposição tabagística ambiental, correlacionando-a com a doença apresentada atualmente ou com o risco de desenvolver uma doença relacionada a essa exposição. Se possível, devem receber material esclarecendo sobre tabagismo passivo”. Há a recomendação de que essa abordagem seja desenvolvida com crianças a partir dos 5 anos nas consultas de rotina (BRASIL: 2001: 15).

Dia Nacional de Combate ao Câncer, advertências em produtos derivados do tabaco e eventos televisionados.

Dessa forma, houve um hiato entre a proibição de fumar em ambientes de uso coletivo e a oferta para tratamento para dependentes de nicotina. No município de Recife, por exemplo, a sensibilização dos ambientes de lazer – bares, boates, restaurantes, hotéis e similares – ocorreu em 2008, 12 anos depois da Lei Federal, através campanhas de sensibilização quanto aos riscos de exposição à fumaça dos produtos derivados do tabaco e estabelecimento de prazos para os ambientes de lazer se adequar a legislação. Na época, houve uma ampla cobertura da mídia local – jornais, rádios e televisão. A ação que foi desenvolvida em parceria pelo Ministério Público do Trabalho, tinha como foco proteger os trabalhadores dos ambientes de lazer, ofertou formação aos trabalhadores, gerentes e proprietários desses espaços[42].

A exigência de oferta de capacitação, como pré-requisito para cadastramento dos Centros de Referência e, posteriormente, os grupos de tratamento para dependentes de nicotina, apenas ocorreu através da Portaria SAS/MS nº 442/2004 aos profissionais que estarão à frente da operacionalização das políticas locais de controle de tabagismo, especificamente nos grupos de tratamento estabelecendo que a responsabilidade pelas ações educativas e formativas seja das três esferas de governo.

Ações de educação permanente extensivas a todas as unidades de saúde, apenas viria a ser prevista no ano seguinte, através da Portaria nº 2.439 de 08 de dezembro de 2005, que estabelece a Política Nacional de Atenção Oncológica – PNAL.

A Política é justificada pelo, nos termos da Portaria pelo "risco de câncer associado ao tabagismo, a ocupações, à incidência de raios ultravioleta, a hábitos sociais e alimentares, e o impacto das ações de promoção e prevenção sobre os índices de incidência e prevalência de algumas neoplasias malignas". Assim, prevê ações de Promoção, Prevenção, Diagnóstico, Tratamento, Reabilitação e Cuidados Paliativos, que deverão ser implantadas em todas as unidades federadas. Essa portaria prevê a necessidade de

> desenvolver estratégias coerentes com a política nacional de promoção da saúde voltadas para a identificação dos determinantes e condicionantes das principais neoplasias malignas e orientadas para o desenvolvimento de ações intersetoriais de responsabilidade pública e da sociedade civil que promovam a qualidade de vida e saúde, capazes de prevenir fatores de risco, reduzir danos e proteger a vida de forma a garantir a equidade e a autonomia de indivíduos e coletividades.

A Portaria nº 2.439/2005 estabelece ainda que a implantação de *Plano de Controle do Tabagismo e outros Fatores de Risco do Câncer* deve integrar os Planos Municipais e

42 A fiscalização dos ambientes livres de fumo compete à Vigilância Sanitária que ao desenvolver ações de fiscalização nos ambientes de lazer passou a incluir a questão do tabagismo – se há ou não pessoas fumando no estabelecimento. Em caso positivo é estabelecido prazos e metas e/ou multas de acordo com as reincidências. O Ministério Público do Trabalho, por sua vez, fiscaliza mediante denúncia, se a saúde do trabalhador está resguardada – através da não exposição à fumaça dos produtos derivados do tabaco, tendo em vista que comprovadamente ela está relacionada a 52 tipos de doenças.

Estaduais de Saúde. Estabelecendo a

> educação permanente e capacitação das equipes de saúde em todos os âmbitos da atenção, considerando o enfoque estratégico da promoção e envolvendo todos os profissionais de nível superior e os de nível técnico, de acordo com as diretrizes do SUS e alicerçada nos Pólos de Educação Permanente em Saúde.

Dentre as ações de vigilância elencadas, encontra-se a “de proporcionar a redução e o controle de fatores de risco para as neoplasias, como o tabagismo”, cabendo à atenção básica a execução dessas atividades.

Dessa forma, educação permanente e capacitação das equipes de saúde para as ações de controle de tabagismo são, através da PNAL, ampliadas para todas as unidades de saúde. A preocupação nesse momento é com a redução dos fatores de risco de câncer vinculados à exposição da fumaça dos derivados do tabaco. Assim, o tabagismo aparece muito mais como justificativa do que como alvo, haja vista tratar-se de importante fator de risco para as neoplasias.

A PNAL ao introduzir a perspectiva da educação permanente na oferta de formação aos profissionais de saúde associada à redução dos fatores de risco de câncer sinalizava uma nova estratégia de ação mais próxima dos dias atuais. A estratégia da formação do trabalhador, a partir dos desafios cotidianos e realidade local.

Tal perspectiva indicaria a necessidade de revisitação das propostas formativas preconizadas pelo INCA e MS quanto as *Abordagens Minima/Básica e Intensiva do Fumante*, propostas aparentemente fechadas quanto ao formato, conteúdo e metodologia. Desde o lançamento das formações acima até os dias atuais nenhuma modificação na proposta ocorreu. Assim, qualquer revisitação e possíveis adequações ficaram a cargo das políticas locais de controle de tabagismo ao desenvolverem suas respectivas formações.

A Política Nacional de Educação Permanente em Saúde – PNEPS, por sua vez, apenas seria lançada dois anos depois, através da Portaria MS/GM nº 1.996 de 20 de agosto de 2007, posterior a promulgação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALIANÇA PARA O CONTROLE DO TABAGISMO. ACTBr. Economia e o Tabagismo. História do Tabaco. Disponível em http://www.actbr.org.br/tabagismo/historico Acesso: 20/09/2014.

____. Notícias. **Lucro da Philip Morris sobe 13% no 1º trimestre.** Disponível: http://www.actbr.org.br/comunicacao/noticias-conteudo.asp?cod=2162 Acesso: 27/04/2012

BLESSA, R. Análise da campanha em ponto de venda. Malboro Maybe. Disponível no site: http://www.actbr.org.br/uploads/conteudo/962_estudo_regina_blessa-1.pdf Acesso: 20/09/2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Ação Global para o Controle do Tabaco. 1º Tratado Internacional de Saúde Pública.** Brasília, 2004.

____. Ministério da Saúde. Instituto Nacional do Câncer. **Abordagem e Tratamento do Fumante. Consenso**. Brasília, Ministério da Saúde, 2001.

____**. Lei nº 7.748** de 11 de junho de 1986 que institui o Dia Nacional de Combate ao Fumo. Brasília, 1986.

CAVALCANTE. T. M. O Controle de Tabagismo no Brasil: Avanços e Desafios. Revista de Psiquiatria Clínica. Vol. 32, N.o 5. São Paulo, Revista Digital, 2005. Disponível no site: http://www.hcnet.usp.br/ipq/revista/vol32/n5/283.html Acesso: 13/06/2010.

____. O médico e suas Representações Sociais sobre Tabagismo, Fumante e Cessação de Fumar. Dissertação (vinculado ao Mestrado em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz). Rio de Janeiro, o autor, 2001.

CAVALCANTI, S. A. U. Política de Saúde no Brasil no contexto da contrarreforma do Estado: contribuições para o debate. In: CAVALCANTI, S. A. U. **Serviço Social na América Latina: Reflexões sobre a Formação Profissional, produção do conhecimento e cotidiano nos serviços**. Ponta Grossa, Editora Atena, 2021. Disponível em: https://www.atenaeditora.com.br/post-artigo/58444 Acesso em: 16. Jan. 2022

INCA. Instituto Nacional do Câncer José Alencar Gomes da Silva. Ministério da Saúde. **Controle do Tabagismo. Promoção da Saúde – SUS. Da Saúde se cuida todos os dias. Tenha uma vida mais saudável sem o cigarro. O tratamento é um direito seu garantido pelo SUS**. 2015. Disponível no link: http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2015/maio/28/apresentacao-tabaco.pdf Acesso: 20/10/2015.

____. Abordagem Mínima e Intensiva do Fumante. Slides disponibilizados em Formação desenvolvida pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Pernambuco. Brasília, INCA, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2014**. Brasília, Ministério da Saúde, 2015.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2013**. Brasília, Ministério da Saúde, 2014.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2012**. Brasília, Ministério da Saúde, 2013.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2011**. Brasília, Ministério da Saúde, 2012.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2010**. Brasília, Ministério da Saúde, 2011.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2009**. Brasília, Ministério da Saúde, 2010.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2008**. Brasília, Ministério da Saúde, 2009.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2007**. Brasília, Ministério da Saúde, 2008.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2006**. Brasília, Ministério da Saúde, 2007.

____. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – VIGITEL 2003**. Brasília, Ministério da Saúde, 2004.

____. Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas Dependência à Nicotina. Brasília, Ministério da Saúde, 2002.

MOBI, B. **Consumo do Tabaco.** Aprendendo com os Peritos. Um curso destinado aos profissionais de Saúde. Johns Hopkins. Bloomberg School of Public Heath. Institute for Global Tobacco Control, 2012. Disponível: http://hp.globaltobaccocontrol.org/pt-br/home. Acesso: 04/07/2015.

RODRIGUEZ, M. A. S. O Cigarro como protagonista do cinema clássico de Hollywood. ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Londrina, 2005. Disponível no site http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1436.pdf Acesso: 20/09/2014.

ROMERO, L.C. & COSTA E SILVA, V.L. 23 Anos de Controle do Tabaco no Brasil. Revista Brasileira de Cancerologia 2011. 57(3) 305-314. Rio de Janeiro, INCA/MS, 2011.

ROSEMBERG, J. **Nicotina. Droga Universal.** Brasília, Ministério da Saúde, 2005.

CAPÍTULO 4

A POLÍTICA DE FOMENTO À INDUSTRIALIZAÇÃO DA BAHIA

Data de aceite: 01/02/2022

Edson Costa Vieira
Economista com Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS; Professor de Empreendedorismo, Logistica e Administração; Analista Técnico do SEBRAE/BA

Antônio Raimundo Chagas Magalhães
Engenheiro com Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS; Professor de Finanças da UNIFACS

RESUMO: O desenvolvimento da indústria baiana desde tempos coloniais remonta a necessidade de capitais externos, sejam estrangeiros ou nacionais. De início, as políticas de fomento à industrialização restringiam-se aos bancos de fomento do setor agrícola, enquanto que o fomento voltado especificamente à indústria começa com o Banco de Fomento Econômico do Estado da Bahia (Banfeb), que mais tarde se tornaria o Banco do Estado da Bahia (Baneb). Tais instituições, aliadas às ações empreendidas pelo Economista Rômulo Almeida e pelo Governador Antônio Carlos, impuseram os interesses da Bahia, mesmo contrariando os Estados do Sudeste. Desse modo, obstante a acefalia da indústria local que, depende das decisões exteriores ao Estado e a necessidade de remodelação das políticas de fomento, este estudo demonstra que, se as políticas de fomento à industrialização forem corretamente elaboradas e bem aplicadas, o Estado tem boas chances de imprimir uma virtuosa dinâmica ao desenvolvimento econômico local.
PALAVRAS-CHAVE: Fomento, desenvolvimento, indústrias, Bahia.

ABSTRACT: The development of Bahian industry since colonial times back the need for foreign capital, whether foreign or domestic. Initially, development policies to industrialization restricted to the development banks of the agricultural sector, while the promotion geared specifically to the industry begins with the Bank for Economic Development of the State of Bahia (Banfeb), which later became the Bank the State of Bahia (Baneb). These institutions, together with the actions undertaken by the Economist Romulo Almeida and the Governor Antônio Carlos, imposed the interests of Bahia, even contradicting the Southeastern States. Thus, despite the acephalia local industry that depends on external decisions to the State and the need for refurbishment of policies encouraging, this study demonstrates that if industrialization to support policies are properly designed and well implemented, the state has good likely to print a virtuous dynamic local economic development.
KEYWORDS: *Promotion, development, industries, Bahia.*

INTRODUÇÃO

Os rumos do desenvolvimento regional passam necessariamente pelas políticas governamentais instituídas e, por conseguinte,

são levadas a termo pelos entes que compõem a matriz econômica do Estado. Nesse sentido, a intensidade e a robustez dos incentivos estatais, com especial atenção às políticas de crédito e fomento à industrialização, são sobremaneira significativas para o sucesso dos empreendimentos empresariais e a dinamização da produção a longo prazo.

Dessa maneira, os estudiosos da economia baiana, destacando-se entre eles, os economistas Fernando Pedrão, Noelio Spínola e Gustavo Pessoti, nos informam que, neste Estado brasileiro, os rumos da economia e da matriz produtiva local, sempre estiveram subordinados aos programas e diretrizes emanadas do poder central. Inicialmente, enquanto o Brasil era colônia de Portugal, a Bahia dependia das políticas impostas pelos interesses portugueses; durante o império e toda a primeira república as decisões eram tomadas no Rio de Janeiro, e assim sucessivamente até os dias atuais.

> A transferência da família real portuguesa e de todo o aparato cultural, técnico e político da metrópole lusitana para o Rio de Janeiro, em 1808, constituiu o golpe de misericórdia nas pretensões baianas de assumir uma posição hegemônica na economia nacional.... Assim fundaram-se as bases do sistema dominante que não só marcaria em definitivo os desequilíbrios regionais que se acentuaram no século XX, como praticamente definiu-se a matriz da decadência baiana. (SPINOLA, 2009).

Uma maior dinâmica das políticas de fomento à industrialização da Bahia só viria acontecer após o início do governo militar, em 1964. Nesse momento a empresa brasileira de petróleo (Petrobras S/A.), implantando a política de descentralização industrial do país, resolve encabeçar a matriz industrial de produtos petroquímicos na Bahia.

Essa empresa estatal funcionava como vários elos de uma mesma cadeia produtiva, ou seja, além de ofertar matérias primas de suas refinarias, também demandava produtos e serviços de outras empresas. Inclusive, em muitas companhias do Polo de Camaçari, essa mesma estatal do petróleo, participava como acionista.

Um novo *loop* no desenvolvimento da economia baiana só viria acontecer no final dos anos 90 do século passado, quando a reorganização produtiva, que atualmente se verifica, trouxe uma maior diversificação da produção local e a ampliação da matriz industrial, com a implantação na Bahia de empresas de outros seguimentos econômicos, como: a *Ford Motor Company* na área automobilística; as empresas calçadistas em vários municípios do Estado; além da agroindústria do Vale do São Francisco e dos grãos do Oeste baiano.

Em outras palavras, o processo de desenvolvimento industrial baiano dá-se conforme bem pontuou o Professor Fernando Pedrão.

> Desde seu início, a industrialização na Bahia tem sido o resultado de uma combinação da inserção de sua produção em circuitos internacionais, com fatores organizativos locais. A economia baiana sempre esteve fortemente ancorada em relações internacionais, desde as articulações externas da produção escravista, às da industrialização do último quarto do século XIX e às da indústria de hoje. Paralelamente, a formação de capital sempre esteve em correlação com o jogo de forças econômicas e políticas que levaram à

> estruturação de uma capacidade de produção e de um mercado, definidos à escala da economia brasileira em seu conjunto. (PEDRAO,1996).

Desta forma, este breve estudo da economia baiana, aborda as diferentes politicas de fomento à industrialização executadas no último século, e busca descrever o respectivo cenário no seu contexto político e econômico. Além desta introdução, dentro, tratou-se: dos mecanismos de ação das políticas de fomento; das políticas de fomento à industrialização baiana no período pós 1964; e da dinâmica industrial baiana dos dias atuais.

Concluindo-se com uma breve reflexão sobre os assuntos apresentados e demonstrando que o modelo de fomento à industrialização implementado pelo Estado da Bahia no último século, onde predomina a oferta de linhas de crédito a juros subsidiados acrescidos de renúncia fiscal, encontra-se praticamente esgotado. Tal modelo progressivamente vem perdendo eficiência, haja vista não mais conseguir atrair novos empreendedores de grande porte e tampouco manter aqueles implantados anteriormente.

MECANISMOS DE AÇÃO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO

As políticas de fomento à industrialização do Estado, para sua realização necessitam da criação e/ou adaptações de funções de instituições bancárias, fundos de investimentos e outros mecanismos do mercado de capitais. Tudo isso, com vistas ao processo de crédito e financiamento dos novos empreendimentos produtivos, além do crescimento e da sustentabilidade no médio e longo prazos daqueles preexistentes.

Deste modo, contextualizando o cenário baiano, a partir do final do século XIX e por todo o século XX, diversos fundos de créditos e investimentos se notabilizaram como mecanismos de materialização das políticas de desenvolvimento industrial da Bahia. Essas instituições bancárias e os fundos de investimentos tiveram, e têm até os dias atuais, um papel essencial quanto ao balizamento e a dinâmica econômica do Estado, destacando-se nessa tarefa, principalmente as iniciativas de foro governamental.

Nesse sentido Spinola (2009), nos informa que, "as atividades de fomento econômico, mediante a utilização de bancos estatais, sempre estiveram presentes na administração baiana ao longo do Século XX. A primeira delas surgiu em 5 de setembro de 1902 através da Lei n° 474, com a criação do Banco de Crédito da Lavoura da Bahia no governo de Severino Vieira. O Banco da Lavoura, como era conhecido".

Logo após, surge o Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia (IFCEB), inaugurado em 1937, no governo de Juracy Magalhães, que por seu turno é caracterizado como um razoável conglomerado de instituições participantes e representadas. Entre essas instituições, havia: o governo baiano representando o coletivo; e os institutos do cacau, do fumo e da pecuária, que eram as entidades representantes das classes produtoras da época.

O IFCEB começou com 50% de capital do governo e os outros 50% pertenciam aos

três institutos associados (cacau, fumo e pecuária). Esse fundo aplicou cerca de 90% dos seus recursos na agricultura, cabendo inclusive um pequeno apoio ao setor metalúrgico da época. Tal iniciativa de fomento à industrialização se ressentiu da falta de ousadia de seus dirigentes e da destinação indevida de recursos aos grandes produtores, com isso os projetos financiados perderam impulso e deixaram de crescer. Finalmente em 1959, se torna o Banco de Fomento Econômico do Estado da Bahia (Banfeb).

O Banco de Produção do Estado da Bahia foi Idealizado pelo Economista Ignácio Tosta Filho através do "Plano de Ação Econômica para o Estado da Bahia" e buscava, sobretudo, o fomento e a distribuição de crédito para as atividades rurais, porém verificaram-se também algumas ações no sentido de investir em indústrias em geral.

O processo de funcionamento dessas linhas de fomento à industrialização era, em tese, muito simples: o governo criaria empresas iniciantes deste ou daquele seguimento econômico, e financeiramente daria apoio às demais organizações, especialmente na agricultura; após a consolidação o Estado se retiraria do negócio, entregando-as à iniciativa privada, para o consequente exercício do livre mercado.

> Entre 1956 e 1959 o governo da Bahia adotou um conjunto de providências para dar sustentação creditícia e financeira ao seu sistema de planejamento. Assim em 1956, criou o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia (Fundagro) e em 1959 transformou o ICFE no Banco de Fomento Econômico do Estado da Bahia (Banfeb), provavelmente aproveitando o trabalho detalhado de Ignácio Tosta Filho com vista ao Banco da Produção. (SPINOLA,2009).

Vale ressaltar que, enquanto o governo atuava nesses fundos de investimentos, ele não necessariamente era o acionista majoritário, e o sistema de *holding* era o meio mais utilizado para suprir o problema da falta de empreendedores na Bahia à época, uma vez que as empresas cotistas, em muitos casos, eram também beneficiárias desses mesmos fundos.

Os líderes de cada empresa começaram a dirigi-las segundo seus interesses particulares e, consequentemente, o Fundagro não vingou, verificando-se posteriormente a formação de feudos políticos que, em nada condiziam com a política unificada de fomento à industrialização do Estado. Desta forma, tal iniciativa foi extinta pela reforma administrativa do Estado, em 1966, e seu capital foi totalmente transferido para o Desenbanco.

O Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco) foi criado em 1966 e, diferentemente do Fundagro, não era uma organização formada em *holding*, sendo inteiramente constituído por capitais estatais. Esse banco de fomento vigorou positivamente até pouco tempo atrás, transformando-se oficialmente na Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), em 17 de setembro de 2001.

Já o Banco do Estado da Bahia S/A. (Baneb), que era oriundo do antigo Banfeb, apesar de possuir aproximadamente 70% dos seus recursos destinados à agricultura, atuava em todos os mercados da época, sendo chamado de banco múltiplo. Ou seja,

combinava crédito para operações de curto prazo com operações de longo prazo. No processo de privatização, por onde passaram quase todos os bancos estaduais da época, o Baneb foi incorporado ao Banco Bradesco S/A. Conforme nos reporta o Professor Noelio Spínola.

> Em 1992, próximo da sua absorção pelo Bradesco, possuía 154 agências no interior do Estado, 14 em Salvador e 4 em outros estados. O Baneb foi vendido ao Bradesco em 1999. A despeito da malversação das suas finalidades pelo uso político deque foi vítima, fez muita falta à economia baiana.(SPINOLA. 2009).

Cabe ressaltar que, nem só de créditos estatais viveu o fomento à industrialização baiana no século XX, veja o caso bem sucedido de duas instituições privadas que também fomentaram significativamente o desenvolvimento industrial da Bahia, sendo elas: o Banco Econômico da Bahia S/A e Banco da Bahia S/A. Esses dois estabelecimentos privados foram, cada um a seu modo, os dois principais instrumentos ativos de financiamento da produção, inicialmente fomentando a produção agrícola e, mais tarde, o financiamento dos demais setores da economia.

Sabe-se que o Banco Econômico foi à instituição bancária privada que mais tempo sobreviveu na Bahia, a mesma foi fundada 13 de julho de 1834, por nome de Caixa Econômica da Bahia e tinha sede em Salvador, seu slogan era: Economia, Perseverança e Socorro nas Dificuldades. No relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), da Câmara de Deputados, destinada a investigar o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (PROER), lemos o seguinte:

> O Banco Econômico... [ ] cresceu, principalmente pela incorporação de instituições de crédito imobiliário, até se tornar o sexto maior banco do País. Em 1995, o Banco Econômico possuía quase 1 milhão de depositantes, 9.500 funcionários e 70 mil pequenos acionistas. O Grupo Econômico era constituído por 59 empresas, dos mais variados setores e segmentos da economia: fazendas, mineralogia, petroquímica, sucos de frutas, refrigerantes, papel e celulose, etc. Tinha participações na Açominas e COPENE.(CPI Proer – Capítulo III-2. 2001).

Na década de 1990, o Banco Econômico era controlado pelo Sr. Ângelo Calmon de Sá, e apesar de ter figurado com sucesso no mercado de crédito e capitais da Bahia por mais de 150 anos, não resistindo à primeira crise do mercado financeiro do pós plano real, Inicialmente sofreu intervenção do Banco Central em 1995 e, posteriormente, a liquidação judicial veio em 1996.

Já sobe a política de fomento à industrialização da lavra dos militares e tendo Clemente Mariani no comando, o Banco da Bahia Investimentos S/A, implementou o projeto de que visava dar uso à nafta produzida pela refinaria Landulfo Alves, localizada no município de Candeias. Tal projeto terminou por fomentar a implantação de muitas empresas integrantes do futuro complexo petroquímico de Camaçari, o COPOEC. E finalmente, em 1973, Mariani transfere o controle acionário do Banco da Bahia ao Bradesco S/A, terminando assim a

trajetória de uma das mais vigorosas experiências de crédito, financiamento e fomento à industrialização, genuinamente baiana.

POLÍTICA DE FOMENTO À INDUSTRIALIZAÇÃO BAIANA NO PERÍODO PÓS 1964

> *A reivindicação de um projeto baiano de desenvolvimento vem do começo do século XX com as iniciativas de Joaquim Seabra e de Calmon de Góis. Foram, porém, temporariamente abandonadas na primeira fase do Estado Novo e retomadas com a interventoria de Landulfo Alves, que promoveu um plano de transportes e a modernização da pecuária. (Rômulo Almeida. FIEB. 2013)*

O comentário acima atribuído ao Economista Rômulo Almeida, integra o documento (RÔMULO: Desenvolvimento Regional e Industrialização), editado pelo Sistema FIEB em 2013, sob a coordenação do Professor Fernando Pedrão. Indica, sobretudo, que as políticas de fomento à industrialização aqui na Bahia, acontecem desde longa data e se alternam em períodos cíclicos de escassez total a períodos de excepcional vigor.

No entanto, pode-se dizer que essas politicas de fomento, se caracterizam em duas possibilidades distintas, a saber: as linhas de crédito governamentais; e as isenções e renúncias fiscais.

As instituições bancárias, e os fundos de investimento, que fomentaram o desenvolvimento econômico baiano foram tratados anteriormente. Todavia, quanto ao incentivo fiscal mediante a isenção de impostos, Spínola (2009), esclarece que, "a consciência de que o incentivo fiscal é a contrapartida de uma menor capacidade de gastos por parte do governo tem levado a soluções de compromisso entre o lado fiscalista e o lado desenvolvimentista da ação pública, adotando-se comumente a redução do imposto a pagar e a reaplicação dos recursos assim obtidos pelas empresas em novos planos de investimento, orientados pelo Estado em maior ou menor grau".

Enquanto isso no contexto histórico, o ano de 1964 marca a chegada dos militares ao poder e, entre outras ações centralizadoras, as eleições para governadores são suspensas e estas passam a ser indiretas. Decorrente disso, os Estados perdem autonomia e seguem as diretrizes federais para o desenvolvimento local. Nessa época a política de industrialização dos militares seguia em duas frentes: a primeira era o fomento à industrialização do interior, enquanto na segunda se buscava a implantação dos complexos produtores de materiais intermediários da cadeia produtiva da metalurgia e da petroquímica.

Nesse ínterim, a Bahia se volta à atração de capitais externos, nacionais ou não, incrementado a estratégia de construção dos polos de produção. Tais aglomerados objetivavam a criação e aproveitamento das muitas externalidades positivas, geográficas e financeiras, resultado da organização em distritos industriais, acrescidos dos incentivos fiscais, como fatores de atração.

Embora o governo de Luiz Viana Filho, tenha realizado a parte burocrática da

criação do Polo Petroquímico de Camaçari e do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED), foi apenas com Antonio Carlos Magalhães (1971 a 1975), que o COPEC foi efetivado. Iniciativas essas alicerçadas pelo documento “Desenvolvimento da indústria Petroquímica no Estado da Bahia”, coordenado pelo economista Rômulo Almeida, que obteve: do governo da Bahia o compromisso de participar financeiramente do projeto; e da Petrobrás, por meio do seu ex-dirigente Ernesto Geisel, o compromisso de assumir as rédeas operacionais do projeto.

O General Ernesto Geisel, posteriormente, assumiria a Presidência da República e, no plano nacional, viria a contribuir sobremaneira, deliberando sobre uma importante política de fomento à industrialização baiana em parceria com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), garantindo incentivos fiscais e investimentos a indústria petroquímica nascente e a implantação definitiva do Polo Petroquímico de Camaçari.

Todavia, conforme Spinola (2009), um dos fatores que muito afetou a política industrial baiana desde o início do período militar foi o distanciamento da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com o Governo do Estado. Nesse período muitos estudiosos locais foram obrigados a sair do Estado ou do país, por conta do regime militar. Além disso, o regime direitista implantado no Brasil não combinava com a ideologia reinante na Universidade.

Assim, a falta de pesquisadores e de operários locais qualificados, resultou num atraso significativo da pesquisa tecnológica (P&D), retraindo a competitividade da indústria baiana, já que independente do volume de recurso financeiro disponível, poucos cérebros se dispunham a trabalhar nessa seara.

A DINÂMICA INDUSTRIAL BAIANA DOS DIAS ATUAIS

Já no início dos anos 90, precisamente a partir do governo de Fernando Collor de Mello, a escola de pensamento neoliberal adentra o Brasil e o Estado, então, abandona suas políticas de subsídios à industrialização e sua ideologia desenvolvimentista. Assim, o Estado passa a não mais intervir na dinâmica do mercado, deixando-o livre para se desenvolver (as privatizações de empresas estatais são muito bem vistas pelo capital internacional, que a essa época abocanhou grandes fatias de empresas brasileiras, quando não obtiveram o controle de 100% do capital).

Nesse sentido nos informa o Professor Fernando Pedrão em seu artigo “A industrialização na Bahia: 1950 a 1990”.

> Nesse quadro geral, destacam-se mudanças das condições operacionais e da composição do financiamento, tanto por influência da economia internacional, como pelos efeitos acumulados das políticas econômicas nacionais, especialmente desde o Plano Collor. Essas mudanças das condições objetivas de rentabilidade, traduziram-se em alterações dos investimentos.

> Especificamente,. as mudanças de rumo na política energética, mais exatamente, do setor petróleo, modificaram decisivamente as perspectivas industriais da Bahia.(PEDRAO,1996)

Em todos os setores econômicos a chamada abertura da economia para o mercado se fez sentir, empresas como: Companhia Vale do Rio Doce (VALE), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e a Telecomunicações Brasileiras (Telebrás), foram vendias às grandes transnacionais de cada seguimento. Essa política só favoreceu as regiões mais ricas da federação, especialmente a região Sudeste, enquanto as mais periféricas que necessitavam de incentivo estatal ficaram desamparadas, chegando a sofrer certa involução industrial.

Na ausência de uma política de desenvolvimento industrial, a partir do governo central, a Bahia bem como os outros Estados da federação, passam a lançar uma série de programas estaduais com intuito de desenvolver sua economia local, a exemplo do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (Probahia); do Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Plásticos na Bahia (Bahiaplast); do Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (Procomex) e o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (Proauto).

Nesse contexto, um marco importante das políticas de industrialização recente acontece em 2002, quando surge o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve). Este programa, ainda no governo de Cesar Borges, foi lançado pelo decreto Nº 8.205 de 03 de abril de 2002, e tinha os seguintes objetivos:

> Art. 1º O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE, instituído pela Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, tem por objetivos de longo prazo complementar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial do Estado, mediante diretrizes que tenham como foco: I - o fomento à instalação de novos empreendimentos industriais ou agroindustriais e à expansão, reativação ou modernização de empreendimentos industriais ou agroindustriais já instalados; II - a desconcentração espacial dos adensamentos industriais e formação de adensamentos industriais nas regiões com menor desenvolvimento econômico e social; III - a integração e a verticalização das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda no Estado; IV - o desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e assimilação de novas tecnologias; V - a interação da empresa com a comunidade em que pretenda atuar; VI - a geração de novos produtos ou processos e redução de custos de produtos ou processos já existentes; VII - prevenção dos impactos ambientais dos projetos e o relacionamento da empresa com o ambiente. (DECRETO Nº 8.205 de03 de abril de 2002).

Embora tenha apresentado desempenho pouco satisfatório quanto aos objetivos que se propunha, esse programa tinha por missão reunir todos os anteriores num só e continuar o processo de diversificação da economia baiana por meio de incentivos fiscais atraindo investimentos nos diversos setores econômicos do Estado.

Todavia, é fato que, o crescimento econômico baiano no século passado era, e

continua até os dias atuais, entravado pela falta de uma infraestrutura condizente com as aspirações desenvolvimentistas do Estado, especialmente quando se tratam das estradas, dos portos, dos aeroportos e da escassez de ferrovias. Comprometendo a produção, a logística de transporte, bem como toda a economia produtiva estadual.

> Dada a tendência das grandes empresas a operar desde os centros mais dinâmicos de São Paulo, do Rio de Janeiro e de outros pontos vantajosos para comerciar com o Mercosul, é pouco provável que a indústria volte a expandir-se na Bahia de modo semelhante ao que sustentou seu crescimento no período de 1960 a 1980. (PEDRÃO, 1996).

Não bastasse essa carência quanto aos modais logísticos e de acesso às matérias primas, a ineficiente distribuição dos produtos aqui manufaturados e outros fatores locacionais e operacionais, tenderiam a prejudicar a atratividade de capitais produtivos para a Bahia, entre eles, o elevado custo da energia elétrica e a baixa qualificação da mão de obra local.

CONCLUSÃO

A criação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e os demais centros industriais estabelecidos pelo interior do Estado, como o Centro Industrial do Subaé (CIS), em Feira de Santana, entre outros, remontam a política de criação dos polos industriais iniciada ainda na segunda metade do século passado. E visava com tal política de industrialização, a interligação e a comunicação entre as regiões produtivas do Estado.

Muitos desses polos não se desenvolveram e os problemas do desenvolvimento regional não diminuíram, sobretudo em função do modelo econômico da Bahia ter sempre se caracterizado pela forte concentração industrial, caracterizando a descontinuidade da dinâmica econômica pela falta de um mercado consumidor local e outros problemas, conforme bem pontuou Spínola (2004), quando afirma:

> A elevada mortalidade de empresas, registrada nos distritos industriais da Bahia, notadamente no Centro Industrial de Aratu – CIA, ao longo desse período, não se deveu somente ao encerramento de uma fase de aproveitamento especulativo dos subsídios e dos incentivos fiscais, mas, também, a autênticos problemas de administração de empresas, que vão desde a gestão insatisfatória dos negócios e da inadequação tecnológica dos processos e equipamentos às dificuldades de financiamento.(SPINOLA. 2004).

É inegável, contudo, que nas últimas décadas a inserção de diversas indústrias em diferentes seguimentos econômicos, como: o automobilístico, o de papel e celulose, e o calçadista, dentre outros, diversificaram o perfil industrial do Estado, e contribuiu sobremaneira para ampliar o rol de mercadorias voltadas ao comércio internacional, enquanto impulsiona e desenvolve um mercado interno.

Apesar disso, estudos realizados acerca da economia baiana, apontam sérios

problemas na economia do estado, especialmente o que trata das exógenas tomadas de decisões sobre os rumos das organizações aqui instaladas. Ou seja, observando que os detentores do capital e os acionistas majoritários da grande indústria da Bahia, são em sua grande maioria de outras áreas do Brasil e do mundo, é natural que as decisões, bem como os lucros dos negócios aqui amealhados sejam revertidos para as sedes de suas respectivas corporações.

Exemplo dessa acefalia baiana, quanto à tomada de decisão dentro da política industrial local, é o caso do setor automobilístico, que está reduzido a uma única grande empresa transnacional - a *Ford Motor Company* e sua cadeia de suprimento. Esta organização tem sede na cidade de *Detroit,* nos Estados Unidos da América (EUA), e como se sabe, dentro do programa de incentivos (Proauto), recebeu grandes incentivos do Estado da Bahia por meio de renúncia fiscal.

REFERENCIAS

BAHIA. **Decreto n° 8.205, de 3 de abril de 2002**. Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. Diário Oficial do Estado da Bahia, Poder Executivo, Salvador, 4 abr. 2002.

Câmara dos Deputados do Brasil. **CPI Proer – Capítulo III-2**. 2001.Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias /parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiproer/51-legislatura/cpiproer/relatoriofinal/cap3economico.pdf <visita em: 05/11/2015, as 5:30)

FIEB, Federação das Industrias do Estado da Bahia. **RÔMULO: Desenvolvimento Regional e Industrialização. Salvador**: Sistema FIEB, 2013. 404 p. : il.

PEDRÃO. Fenando Cardoso. **A industrialização na Bahia** - 1950 a 1990. Salvador, 1996. Não publicado.

PESSOTI, Gustavo Casseb; SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. **Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais**. Revista de Conjuntura & Planejamento, Salvador, n.162, p.36-49, jan./mar. 2009.

Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162_pag_36.pdf

SPINOLA, Noélio Dantaslé. **A Economia Baiana: Os Condicionantes Da Dependência.** RDE - Revista De Desenvolvimento Econômico. Ano VI • Nº 10 • julho de 2004 • Salvador, BA

_______**A Trilha Perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no Século XX.** Salvador. Editora UNIFACS. 2009.

CAPÍTULO 5

PRIVATIZAÇÕES NÃO CLÁSSICAS" NO BRASIL E SUAS REPERCUSSÕES PARA OS (AS) TRABALHADORES (AS): A VOZ DOS (AS) AEROPORTUÁRIOS (AS) NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO AEROPORTO DE SALVADOR

Data de aceite: 01/02/2022

Ana Claudia Caldas Mendonça Semêdo
Universidade Federal da Bahia, Instituto de Psicologia
Salvador - Bahia
http://lattes.cnpq.br/2668933931544942

RESUMO: Este trabalho desenvolve uma crítica da situação da classe trabalhadora diante dos projetos em ascensão das "*privatizações não clássicas*" em vigor, a partir de um estudo sobre as condições de trabalho dos aeroportuários vinculados ao Aeroporto Internacional de Salvador no contexto de concessão desse respectivo bem público à iniciativa privada - inserido na Administração Pública Indireta. Com esse desígnio, problematizou-se os seguintes aspectos: como compreender a influência desse macroprocesso para as relações de trabalho? O que significa "*privatizações não clássicas*" e quais os impactos do ponto de vista das condições de trabalho? A pesquisa partiu de uma abordagem metodológica de cunho qualitativo, por meio do desenvolvimento de entrevistas-narrativas com os aeroportuários de Salvador, no período transversal de 2017 a 2020. Nesse sentido, a experiência aeroportuária foi estudada enquanto um *locus* onde se constituiu uma história para além do que foi propagado pelos recursos midiáticos. Através desse formato investigativo, objetivou-se desvelar as mudanças internas ocorridas na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO que modificaram os respectivos processos de trabalho. Com tal propósito, as categorias analisadas aqui retrataram as estratégias estabelecidas pela Instituição com o intuito de "desestruturar" setores, funções e fluxos de trabalho. Diante desse panorama, observou-se a implementação de um "discurso organizacional" e mecanismos manipulatórios para silenciar possíveis mobilizações e fragmentar a força coletiva dos aeroportuários, articulando assédio institucional e uma "ideologia de adaptação" a um "*modus operandi da privatização"*, mascarando o espaço institucional enquanto uma histórica arena de luta de classes.
PALAVRAS-CHAVE: Racionalidade Neoliberal; Privatização Não Clássica; Condições de Trabalho.

ABSTRACT: This work develops a critique of the situation of the working class in the face of the rising projects of the "non-classical privatizations" in force, based on a study of the working conditions of the airports linked to the International Airport of Salvador in the context of the concession of this respective public good. to the private initiative - inserted in the Indirect Public Administration. With this in mind, the following aspects were problematized: how to understand the influence of this macro-process for labor relations? What does "non-classical privatization" mean and what are the impacts from the point of view of working conditions? The research started from a qualitative methodological approach, through the development of narrative-interviews with the airports of Salvador, in the transversal period from 2017 to 2020. In this sense, the

airport experience was studied as a locus where a story was constituted for beyond what was propagated by the media resources. Through this investigative format, the objective was to reveal the internal changes that occurred in the Brazilian Airport Infrastructure Company - INFRAERO that modified the respective work processes. For this purpose, the categories analyzed here portrayed the strategies established by the Institution in order to “unstructure” sectors, functions and workflows. In view of this scenario, it was observed the implementation of an “organizational discourse” and manipulative mechanisms to silence possible mobilizations and fragment the collective force of airport workers, articulating institutional harassment and an “ideology of adaptation” to a “modus operandi of privatization”, masking institutional space as a historic arena of class struggle.
KEYWORDS: Neoliberal Rationality; Non Classical Privatization; Work Conditions.

1 I INTRODUÇÃO

Este estudo é, sobretudo, um convite para reflexão acerca da situação da classe trabalhadora diante dos projetos em ascensão das “privatizações não clássicas” (GRANEMANN, 2008) em vigor – que não se restringem à forma da privatização assumida pelo Estado brasileiro na década de 1990 -concernentes ao modelo neoliberal de governar o nosso país, partindo de uma análise crítica da realidade vivenciada pela categoria dos aeroportuários na concessão dos aeroportos brasileiros. O termo “privatização não clássica” é utilizado com o intuito de abranger os variados modelos desenvolvidos nos quais as entidades privadas “atravessam” os órgãos e as instituições para gerir ou administrar os patrimônios e os respectivos serviços de natureza pública sem, necessariamente, implementar a venda definitiva dos organismos subordinados ao aparelho estatal. Nesse cenário, o recorte dado ao estudo buscar analisar as repercussões do macroprocesso de privatização não clássica do Aeroporto de Salvador, antes administrado pela INFRAERO, e o conjunto dos desdobramentos que tais mudanças reproduziram nas configurações do trabalho dos (as) aeroportuários (as). Para elucidar a natureza deste trabalho e o escopo da Instituição, a administração do Aeroporto de Salvador foi cedida à multinacional francesa *Vinci Airports* no ano de 2017. A INFRAERO, por sua vez, era a empresa responsável por administrar sessenta e oito Aeroportos, trinta e dois Terminais de Carga, e cento e quatro Estações de Prestação de Serviços de Telecomunicações e Tráfego Aéreo – EPTAs. Os aeroportuários são empregados públicos vinculados à INFRAERO cujo ingresso na Instituição ocorreu por meio de concurso público, e as respectivas relações de trabalho eram celetistas, sendo admitidos como empregados públicos. Essas ações provocaram mudanças, direta e indiretamente, para a organização do trabalho dos aeroportuários.

Por compreender que este trabalho pretende preencher uma lacuna, - uma vez que foi observada a inexistência de um estudo acerca do processo de concessão do Aeroporto de Salvador à iniciativa privada, cujo foco de análise esteja direcionado para as condições de trabalho dos aeroportuários – buscou-se conhecer os efeitos do que aqui intitulamos de *privatização não clássica* para os respectivos trabalhadores. Para tanto, foram explorados

elementos teórico-críticos que permitiram esclarecer tais aspectos: como compreender a influência desse macroprocesso para as relações de trabalho? A forma da concessão do Aeroporto de Salvador à iniciativa privada pode ser considerada um tipo de privatização? Por quais motivos? O que se entende por privatizações não clássicas e quais os impactos do ponto de vista das condições de trabalho?

2 | NA CONTRAMÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: O SIGNIFICADO RESTRITO DE PRIVATIZAÇÃO E SUAS FORMAS "NÃO CLÁSSICAS"

Porém, antes de compreender os questionamentos suprarreferidos, é importante salientar a perspectiva de Estado com a qual se trabalhou. Para tanto, recorreu-se à contribuição de Dardot e Laval (2016). Para os autores, o Estado não se restringe à intervenção nas políticas econômicas de mercado, mas "mina os alicerces de sua própria existência" (Ibid., p. 15); ele delibera e se configura, ativamente, para regular as relações sociais de modo a eleger o modo econômico como "supremo tribunal" de todas as deliberações na sociedade. Desse modo, quando Dardot e Laval (2016) afirmam que a questão é as diferentes formas de intervencionismo, traz à tona que a explicação acerca da ausência do Estado não esclarece suficientemente a natureza do neoliberalismo. Nessa perspectiva, as privatizações são as principais representantes das deliberações do Estado quando o propósito é a expansão da *mercadorização dos serviços públicos*, uma vez que é o aparelho estatal que legitima e constitui as regras do direito para tornar privado o que antes tinha caráter universal, com outra lógica divergente da concorrência – aqui nos referimos aos serviços sociais que passam, atualmente, por um ofensivo ataque dos modelos de privatizações não clássicas, tais como as parcerias público-privadas que se multiplicam em diversos setores.

Nesse sentido, a questão da privatização requer uma discussão prévia acerca de aspectos conceituais com a finalidade de traçar linhas de definição entre os termos "desestatização" e "concessão da coisa pública", haja vista que o *locus* em estudo – o Aeroporto de Salvador – foi entregue a iniciativa privada sob a forma de concessão que, não obstante, aqui argumentamos ser uma espécie de *privatização não clássica*. O intuito, porém, será construir uma crítica partindo dos alicerces ideológicos que subjazem o Estado neoliberal para compreender quais os interesses na elaboração de conceitos formais distintos, com diferentes características no arcabouço jurídico, mas que mantêm o mesmo propósito de viabilizar o avanço da propriedade privada por "dentro dos serviços públicos". Tem-se, como exemplo, a modificação realizada na Lei nº 9.491/1997, que regulamentou o Programa Nacional de Desestatização – PND e substituiu a Lei nº 8.031/1990. Enquanto a Lei revogada utilizava o termo "privatização", a nova lei passou a utilizar o termo "desestatização". Quais os motivos que sustentaram essa alteração? Quais seriam os pontos que os distinguem, e os aspectos que os aproximam? Nessa direção, exploraremos

algumas contribuições.

Vejamos os significados evidenciados na própria redação formal-jurídica. Carvalho Filho (2018, p. 366) afirma que a desestatização "significa retirar o Estado de certo setor de atividades, ao passo que a privatização indica tornar algo privado, converter algo em privado". Segundo ele, anteriormente, a Lei Nº 8.031/1990 usava o termo privatização, mas a nova concepção gerou uma interpretação "desconforme ao preceito legal", "entendendo algumas pessoas que significaria privatizar atividades, o que não seria verdadeiro, visto que muitas atividades do programa continuariam a caracterizar-se como serviços públicos (...)" (Ibid.). Nessa perspectiva, **"converter algo em privado" parece ser uma prerrogativa apenas da privatização clássica, o que acarreta uma interpretação de que o processo de desestatização incluiria outras modalidades de "não privatização"**. Nessa concepção, no arcabouço jurídico, a desestatização seria apenas o afastamento do Estado da "posição de executor de certas atividades e serviços (Ibid., p. 367)". Diante de tais definições, constrói-se uma reflexão mais ampla, partindo da perspectiva de que o termo privatização não causou uma "interpretação desconforme ao preceito legal", uma vez que tanto essa modalidade como a desestatização evidenciam uma expansão nítida da **mercadorização dos serviços públicos**, de diferentes modos legais, com impactos que corroem o trabalho dos assalariados. Em outras palavras, restringiu-se o termo privatização, no âmbito formal-jurídico, à mera venda do patrimônio público às empresas, mas o alcance do seu significado é mais abrangente, posto que o domínio privado sobre a execução e direção dos serviços públicos também é verificado nas ocasiões em que a desestatização se configura, ainda que tal processo seja ofuscado pelo entendimento legal de que o órgão ou serviço concedido, temporariamente, à iniciativa privada permaneça sob a titularidade do Poder Público. Ou seja, parece haver um fetiche da titularidade pública[1], uma vez que as respectivas relações e o modo de organização de trabalho das instituições que passaram por uma desestatização também são modificados e adequados ao estilo privado. Portanto, ao substituir o Estado por um ente privado na execução dos serviços públicos, não se trata aí de trocar apenas o executor, mas de importar toda a lógica privada, os meios de gerir, a ótica gerencialista e privatista de compreender, desenvolver ações e programas públicos, e, principalmente, o poder de decidir, nesse âmbito, sob essas mesmas concepções mercadológicas.

Na abordagem de Pietro (2013), a concepção apresentada é contrária ao entendimento restrito de privatização enquanto venda de bens ou serviços públicos. A autora constrói uma reflexão na doutrina do direito administrativo quanto à amplitude que o conceito de privatização abrange e à definição legal limitada com a qual foi conformado o seu significado em nosso marco regulatório. Assim, enquanto, para a legislação, a

1 A título alusivo, menciona-se as concessões dos aeroportos à iniciativa privada: muito embora os aeroportos estejam sob a gestão de multinacionais, a modalidade de concessão se caracteriza como uma "transferência temporária" da coisa pública à inciativa privada, uma vez que a respectiva **titularidade ainda está reservada ao Poder Público**.

privatização é uma modalidade de desestatização, para Pietro (2013), desestatizar é uma forma de privatizar. Assim, essa estratégia neoliberal que imprime, na legislação, o termo desestatização viabiliza a inserção de entidades privadas para gerir o patrimônio público, e pressupõem a manutenção de uma "pseudotitularidade" pública dos órgãos cujos processos de trabalho estão totalmente vinculados ou submetidos à lógica do mercado, à supremacia das técnicas e racionalidades empresariais. Para tanto, a legislação fraciona e desmembra as funções de gestão e de execução do Estado para distribuí-las entre os parceiros particulares, modificando o próprio direito brasileiro e suas regulações, visando viabilizar formas de expandir a economia de mercado. Desse modo, a privatização está presente nas engenhosidades administrativas que conservam o interesse de deslocar as competências do Poder Público para outras iniciativas: o Estado transfere, constitui parcerias, extingue entidades, reconstrói estatutos, forma sociedades, renegocia contratos, autoriza suspensões e "remissões de crédito" ou assume passivo de empresas. Por tal razão, e partindo dessa abordagem, todas as outras formas de relação público-privada, que não fosse a venda definitiva, seriam consideradas como não clássicas, incluindo-se, nesse grupo, a própria modalidade de concessão dos serviços públicos sob a qual foi operada a transferência dos aeroportos brasileiros às multinacionais "colonizadoras". Nesses termos, a reflexão aqui apresentada **não é que a privatização é um tipo de desestatização**, **conforme determina a Lei Nº 9.491/1997**; **mas que qualquer espécie de desestatização é, fundamentalmente, uma forma de privatização.**

Destarte, buscando revelar uma concepção mais ampla da privatização, que incluam, em sua análise, as consequências desse fenômeno para as condições de trabalho dos assalariados, abordaremos o outro lado da história contada pelos aeroportuários vinculados ao Aeroporto de Salvador até 2018.

3 I O PERCURSO DA PESQUISA

Este artigo – cujo estudo é parte sucinta de uma pesquisa de doutorado – está consubstanciado numa metodologia de cunho qualitativo, a partir de entrevistas-narrativas desenvolvidas com vinte e seis trabalhadores aeroportuários, vinculados à INFRAERO enquanto empregados públicos, no âmbito do Aeroporto Internacional de Salvador. Foram quinze entrevistas realizadas com indivíduos que se reconheceram do sexo masculino e onze do sexo feminino, todos acima de trinta anos, com mais de quinze anos de empresa, com exceção de dois assalariados que possuíam oito anos de vínculo empregatício.

O estudo teve um recorte transversal ao período de 2017-2020, abrangendo situações que antecederam a privatização até a efetiva entrega do Aeroporto à iniciativa privada. Os trabalhadores, no desencadear desse cenário, tiveram seus desfechos funcionais encerrados por meio de demissões, a partir de pedidos de demissão "voluntária", de cessões para outros órgãos públicos ou por meio de transferência para outros aeroportos

da INFRAERO ainda não privatizados.

4 I EFEITOS DA PRIVATIZAÇÃO NÃO CLÁSSICA DO AEROPORTO DE SALVADOR ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS AEROPORTUÁRIOS

Nessa arena organizacional, as categorias resultantes da pesquisa, representadas no Gráfico 01 a seguir, retrataram as estratégias estabelecidas pela Empresa para "desestruturar" os setores, as funções e cargos dos (as) trabalhadores (as), de modo a implementar um "*modus operandi*" da privatização e um respectivo "discurso organizacional" que manipulou as relações ali estabelecidas. As categorias analíticas convergiram para três aspectos genéricos que repercutiram nas condições de trabalho dos (as) aeroportuários (as): 1) a constituição de um "***modus operandis***", ou seja, de um modelo de gestão organizado para a privatização; 2) o **assédio** moral institucional que configurou uma forma de relação para o propósito da demissão em massa; 3) e a perspectiva da "**falsa consciência**" e da ideologia de adaptação manifestada pelos (as) trabalhadores (as). Vejamos.

No período de 2005 a 2011, encetou-se uma série de medidas institucionais para reestruturar o setor aeroportuário, aqui intitulado de ***modus operandis,*** que abrangeram as situações provenientes das narrativas evidenciadas no Gráfico 01, abaixo representado.
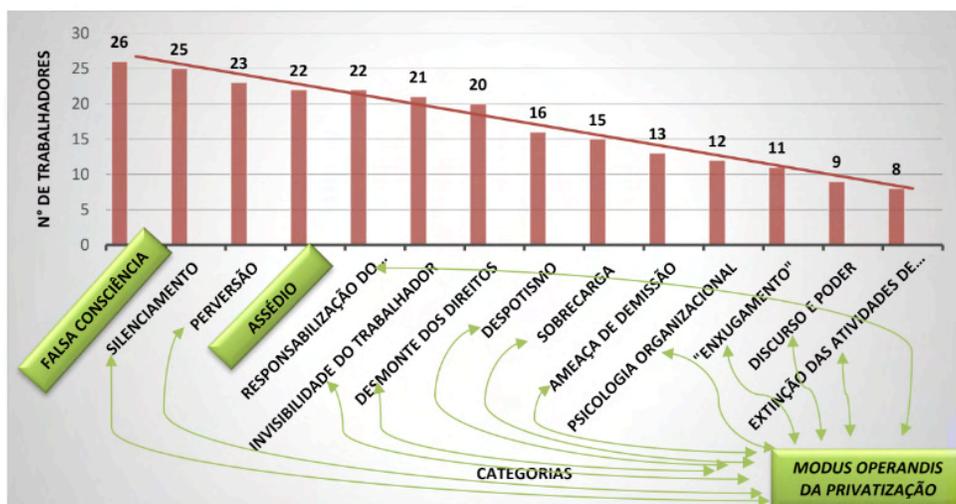
Gráfico 01 – Categorias Analíticas.

Fonte: elaboração própria.

Essa configuração constituiu um modelo de gestão consubstanciado:

a) numa **estratégia de "silenciamento**" das informações sobre a privatização, efetuando uma comunicação dirigida para os interesses organizacionais; b) em uma forma de gerenciar as relações laborais por meio de uma constante **ameaça de demissão** aos

(às) trabalhadores (as); c) a partir de mecanismos de "**enxugamento**" dos setores, cargos e funções; d) numa **sobrecarga de trabalho** para os setores operacionais da Empresa com a diminuição do efetivo nessa área; e) na **transferência de responsabilidade** para o (a) trabalhador (a) por problemas de ordem estrutural e de competência da Empresa; f) na criação de um **discurso institucional** com a finalidade de manter e propagar o poder organizacional para efetivar a privatização; g) na implementação de um **despotismo** como elemento central de gestão; h) na configuração de um modelo de operacionalizar os processos de trabalho sem o interesse de atender as condições mínimas de trabalho dos (as) aeroportuários (as), **invisibilizando** suas respectivas demandas e pleitos; i) na constituição de uma perspectiva de "**psicologia organizacional**" enquanto estratégia essencial para o alcance da meta institucional de implementar a reestruturação, encobrindo conflitos, questionamentos e resistências; j) na instituição de mecanismos que **desmontaram direitos estabelecidos no Acordo Coletivo de Trabalho,** especialmente quanto à perda financeira e de assistência de saúde; l) na **extinção dos serviços de suporte ao (à) trabalhador (a), como a Saúde e Segurança no Trabalho** e os Recursos Humanos antes da privatização; m) e numa organização esquizofrênica e "velada" que transformou a experiência do (a) aeroportuário (a) numa forma de "**perversão"**, no sentido desenvolvido por Silva (2009, p. 127-128), responsável por inverter um processo de demissão em massa numa "escolha" dos (as) empregados (as). Discorreremos, a seguir, como tais categorias da reestruturação institucional, constantes no Gráfico 01, influenciaram nas condições de trabalho dos (as) aeroportuários (as).

A **estratégia de silenciamento** desenvolvida pela Empresa conseguiu manter sob controle a efetiva informação acerca do contexto de reestruturação interna para a concessão dos aeroportos à iniciativa privada por cerca de treze anos, segundo as narradores: desde quando iniciou as tratativas legais e jurídicas para implementar uma estrutura de governo e administrativa voltadas para a privatização em 2005, até a formalização da privatização do Aeroporto de Salvador em 2017. A Empresa manteve essas mudanças internas e legais distantes dos "olhos da mídia", dos (as) aeroportuários (as), e até de muitos gestores que integravam os processos de decisão em nível menor. Ao que parece, tratava-se de uma informação manipulada pela alta direção.

Outros três elementos suprarreferidos que constituem esse *modus* de privatização são o tipo de gestão sob a constante **ameaça de demissão**, o **enxugamento** dos setores e cargos e a **sobrecarga de trabalho** nos setores operacionais. Quando a informação sobre a privatização foi oficializada, a empresa desenvolveu um "terrorismo" com (as) os empregados (as), impelindo-os a serem transferidos às outras dependências aeroportuárias no Brasil, sob a ameaça de demissão implícita, conforme relato a seguir: "(...) muitos caíram no terrorismo da empresa, porque a partir de outubro de 2016 houve um terrorismo explícito da empresa. A empresa ficava falando "olha, se até tal dia não escolherem, a folha de

pagamento está rodando (...)" (Entrevista n° 08, 2020, p. 35)[2]. Era um estado de ameaça constante para movimentar o pessoal com o intuito de realizar um enxugamento geral de setores e cargos: "Eu acho que palavras não definem, sabe? É muito... você perder um sonho, sabe. Estar a todo tempo ameaçado, porque o que a gente... a gente vive em um estado de ameaça desde 2012" (Ibid., p.7).

Toda essa configuração não poderia ter sido propagada sem se apoiar num **discurso organizacional** que sustentou um **despotismo** como fundamento desse modelo gerencial, de modo a reproduzir as relações de poder e apagar qualquer participação dos (as) trabalhadores (as) no processo. Porém, essa gestão déspota se manifestou sob novas formas, fortalecendo-se e se perpetuando nas relações organizacionais de modo diverso. Nesse sentido, o **discurso** desenvolvido pela Empresa expressou um forte ideologismo, uma vez que operou uma distorção da realidade, ocultando-a sob o "véu" da modernização, negando a participação efetiva dos (as) trabalhadores (as) nas deliberações, e, sobretudo, cooptando-os para assumirem obrigações e funções de competência organizacional, qual seja, delegar aos próprios aeroportuários a função de buscar novas instituições para serem cedidos e realocados. A Empresa transfigurou o processo de participação, invertendo seu significado para alcançar interesses referentes à sua própria meta de enxugamento de pessoal: incumbiu os empregados de "procurarem trabalho" nas instituições, caso não fosse bem-sucedida a cessão, seriam transferidos para qualquer aeroporto do Brasil. Complementa-se, que o perfil da maioria dos trabalhadores, aí nesse cenário, era constituído por assalariados com mais de quarenta anos de idade, com famílias estabelecidas em Salvador. Com tal abordagem, operou-se uma **transferência da responsabilidade** institucional para os (as) aeroportuários (as) quanto à competência de realocar cargos e de realizar as cessões para outros órgãos públicos. De fato, a INFRAERO não somente transferiu a sua responsabilidade, mas, sobretudo, criou uma falsa perspectiva no imaginário do (a) trabalhador (a) de que havia participação e envolvimento dos subordinados no processo amplo de reestruturação, ao mesmo tempo em que controlou e redirecionou a mobilização dos (as) aeroportuários para atender o seu próprio fim: a aceleração da redução de empregados (as). O (a) aeroportuário (a) foi **invisibilizado** durante a reestruturação: suas demandas, necessidades, problemas de saúde, familiares, financeiros foram, de fato, ignorados enquanto fator principal e elementar ao se estruturar a privatização de uma instituição que mantinha, só diretamente, mais de dez mil vidas.

Dentro desse *modus operandis* da privatização, a "**psicologia organizacional"** foi integrada ao conjunto de recursos que reproduziram o ideologismo da "responsabilidade empresarial". Profissionalizou-se mecanismos e táticas de manipulação das subjetividades dedicados a constituir um acervo de soluções para o "sofrer humano" em que até o stress

2 Entrevista realizada em 30/07/2020, gravada e transcrita, conforme autorização do participante, nos moldes da Resolução Nº 510/2016.

não fugiu aos encantamentos do “gerenciamento”: gerencia-se o trabalho, os processos, as relações, a vida, e as emoções como uma inovação científica e técnica para consertar o homem e torná-lo produtivo.

Nessa direção, destaca-se o fato relacionado à **extinção dos programas de saúde e segurança no trabalho** e a dissolução da equipe multiprofissional bem antes da formalização da concessão à iniciativa privada. Ainda na reestruturação, foram destituídos, por “inanição”, tanto o serviço de suporte e atendimento presencial da área de recursos humanos local, como os Programas de Controle Médico Saúde Ocupacional – PCMSO e de Acompanhamento dos Empregados Afastados pela Previdência Social – PAPSO, também local. Dada a distribuição desses atendimentos especializados para outras localidades, os (as) aeroportuários (as) permaneceram sem acompanhamento de saúde em geral, que se intensificou com a desintegração da equipe multiprofissional de Segurança e Saúde no Trabalho, tanto quanto foi retirado o suporte remuneratório nos processos de afastamento por motivo de saúde de longo período – indeferidos pelo INSS. No âmbito dos **direitos** garantidos no Acordo Coletivo de Trabalho- ACT, a movimentação e as transferências causaram a interrupção do pagamento dos adicionais dos vencimentos dos (as) aeroportuários (as), extinguiram o plano de assistência médica, congelaram os salários e alteraram a data-base de negociação sindical que passaram a ser realizada a cada dois anos[3].

Entre as categorias analíticas que integraram a constituição de um *modus operandis* para a privatização, a última identificada e analisada em 88,46% das narrativas foi a “**perversão**” no estrito sentido desenvolvido por Silva (2009, p. 127-128), ao revelar, em sua pesquisa sobre o Programa de Demissão Voluntária - PDV no Banco do Brasil, a inversão de perspectiva contida nessa medida: a Empresa conseguiu realizar uma transformação do sentido da demissão - que era uma responsabilidade institucional - em um desejo dos (as) trabalhadores (as), enquanto algo “proveitoso” para a categoria. Caso não seja também audacioso, ao que parece, com esse mesmo significado, a INFRAERO conseguiu transformar a demissão em massa dos (as) aeroportuários em um conjunto de medidas “benevolentes”, uma vez que não havia uma demissão explícita e autodeclarada, mas, em seu lugar, “opções de desligamentos voluntários” através do PDV da Empresa – ora chamado de PDITA – e do Desligamento Incentivado a Pedido - DIN, bem como de “cessões para outros órgãos”.

Enquanto mais uma categoria que resultou dos efeitos da reestruturação para os (as) trabalhadores (as), além desse *modus operandis* que abrangeu os elementos suprarreferidos, compreendemos que o **assédio** foi o segundo aspecto central e generalizado que constituiu a gestão para a privatização. Trata-se de um conteúdo analisado em 84,6% das narrativas, conforme demonstrou o Gráfico 1.

Para o propósito desta pesquisa, observou-se uma proximidade com o conceito

3 Antes da reestruturação, a negociação sindical era anual.

desenvolvido por Gosdal e Soboll (2009, p. 19), que afirmam ser o “assédio organizacional um processo contínuo de hostilidades, estruturado via política organizacional ou gerencial, que tem como objetivo imediato aumentar a produtividade, diminuir custos, reforçar os espaços de controle, ou excluir os trabalhadores que a empresa não deseja manter em seus quadros”. Seu propósito é o exercício do poder e do intenso controle consubstanciados numa lógica perversa naturalizada. Compreende-se que, no contexto do trabalho, é fundamental situar o assédio nas relações de classe no âmbito do capitalismo, uma vez que se trata de uma forma de violência que está integrada ao modelo de gestão organizacional para viabilizar maior exploração. Ao se perder de vista esse panorama, corre-se o risco de reduzir e restringir o assédio às relações interpessoais e deslocar uma forma de opressão a um mero tratamento de âmbito individual, ocultando a responsabilidade e a intencionalidade organizacional ao permitir e reproduzir a violência como um modo de forçar a produtividade, o controle ou de incentivar pedidos de demissão. Os estudiosos sobre o tema têm mostrado que o assédio pode ser entendido como uma técnica de gestão que busca a padronização de conduta e desempenho nas empresas corroborados por práticas e discursos que naturalizam o sofrimento dos (as) trabalhadores (as) e o torna invisível perante os olhos de seus “colaboradores”.

Na Empresa ora em estudo, o assédio que se estabeleceu foi, essencialmente, institucional, integrado como instrumento de gestão para a privatização, e reproduzido entre os pares. Intensificou-se uma pressão pela decisão imediata dos (as) empregados (as), uma vez que “a folha de pagamento estava rodando” e o medo da demissão era constante, sem qualquer relevância para os limites acerca da realidade financeira, familiar e de saúde do (a) trabalhador (a). Com essa configuração, a violência se apresentou através da negação do direito à informação ou de sua manipulação, através da coação manifestada para a escolha pela própria demissão ou transferência, pela naturalização da precarização do trabalho, do sofrimento e adoecimento da categoria. Trata-se da “banalização do mal”, como afirmou Dejours (2009).

Desse rol de categorias, a última identificada concernente às implicações da reestruturação para as condições de trabalho dos (as) aeroportuários (as), foi a perspectiva da **falsa consciência** (KOSÍK, 1969)[4] e da ideologia da adaptação analisadas em todas as narrativas, conforme ilustra o Gráfico 1. Com essa concepção, aqui argumentamos que, enquanto a Empresa desenvolveu um *modus operandis* consubstanciado em um ideologismo de base, os (as) aeroportuários parecem ter expressado uma falsa consciência sobre a experiência em tela. Ou seja, o sucesso de tal engrenagem da privatização só se concretizou, de modo acelerado, porque a Empresa implementou uma gestão eficaz do ideologismo e os (as) aeroportuários (as) apropriaram-na e viveram essa experiência com

4 Kosík (1969) elucida que a falsa consciência é aquela que constitui o mundo da pseudoconcreticidade, que reafirma, equivocadamente, a independência das formas fenomênicas do real. No entanto, o conhecimento dessa realidade perpassa pelo exercício do pensamento dialético que distingue a sua existência mesma, a realidade em si, de sua representação.

uma falsa consciência, resultando numa adaptação e conformação à situação imposta. Entende-se que essa falsa consciência é uma das formas de manifestação do pensamento do (a) trabalhador (a) quando a sua submissão se apresenta de modo incondicional à ordem neoliberal propagada nas relações de trabalho assalariadas numa Organização. A falsa consciência pauta uma crença no ser de que há apenas um modo de viver o espaço institucional: a aceitação, adequação e a completa adaptação às formas de exploração exigidas. Ela é responsável por individualizar questões que são estruturais e apagar a história de luta de classes que constitui a formação da sociedade. Nesses termos, o fim é decretado em sua consciência porque se acredita que o real é fixo, imutável, tal como se apresenta em sua aparência, apagando o movimento das relações sociais na história. Essa falsa consciência parece ter sustentado o "espírito do colaboracionismo", sonegando o próprio potencial questionador que permanecia sob o véu do deslumbre.

Isso posto, essas categorias apontaram para as consequências de um modelo de gestão pautado num padrão de violência disfarçado num ideologismo de base que operou o sequestro da subjetividade do próprio trabalhador, bem como a camuflagem dos interesses contraditórios de classe. É nessa perspectiva que a falsa consciência não exercita o pensamento dialético, e reforça o mundo do colaboracionismo e da "competência neoliberal", ou da "ideologia da competência" (CHAUÍ, 2014).

5 | CONCLUSÃO

Este estudo possibilitou construir uma reflexão crítica acerca de dois aspectos: o primeiro se refere ao significado restrito de privatização impresso na legislação brasileira. A importância de trazer tal debate à tona se deve ao fato das reproduções em nossa sociedade de novas formas de avanço da gestão privada no interior dos órgãos públicos viabilizadas por privatizações não clássicas, tais como as parcerias público-privadas; ou mesmo o modelo de concessão à iniciativa privada como no caso em estudo, expressando-se enquanto modelos inéditos de expansão da racionalidade neoliberal no aparelho estatal; o segundo aspecto ora destacado é que tal configuração da privatização não clássica oculta e abriga uma corrosão dos direitos sociais, intensificando formas de violência, opressão e precarização da força de trabalho humana.

Tal panorama demonstra uma urgência em relacionar os efeitos da degradação das condições de trabalho no universo de análise dessas novas formas veladas de privatização cujo macroprocesso intensifica a precarização social do trabalho (DRUCK, 2011), multiplica as terceirizações, podendo conduzir não somente a processos de adoecimento dos trabalhadores, como modos de deterioração do trabalho, tal como foi verificado no estudo ora em referência: a proliferação de violências no trabalho e de cenários de perversão da experiência dos trabalhadores, do desmonte dos direitos e da naturalização do sofrimento dos aeroportuários no desenvolvimento da privatização não clássica do Aeroporto de Salvador.

REFERÊNCIAS

CHAUÍ, Marilena. **A Ideologia da Competência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEJOURS, Christophe. **A Banalização da Injustiça Social**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GOSDAL, Thereza Cristina; SOBOLL, Lis Andrea (Orgs.). **Assédio Moral Interpessoal e Organizacional**. São Paulo: LTR, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SILVA, Jair Batista da. **A Perversão da Experiência no Trabalho**: um estudo do PDV no Branco do Brasil. Salvador: EDUFBA, 2009.

CAPÍTULO 6

CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO NO BRASIL: DA EXCLUSÃO À INCLUSÃO SOCIAL

Data de aceite: 01/02/2022
Data de submissão: 17/02/22

Elizabeth Rodrigues de Souza
Universidade Regional do Cariri (URCA).
Crato (CE).
http://lattes.cnpq.br/1774111198303776

Robson Alves Holanda
Universidade Regional do Cariri (URCA).
Crato (CE).
http://lattes.cnpq.br/0469408881512350

RESUMO: O objetivo desse artigo é demonstrar o impacto da compreensão da relação entre exclusão/ inclusão social, capital social e renda na perspectiva da efetivação do direito ao desenvolvimento humano, a partir de uma pesquisa de natureza qualitativa de cunho bibliográfico. Sabe-se que uma das grandes conquistas das últimas décadas foi o progresso do Indice de Desenvolvimento Humano (IDH). em muitas regiões. A reformulação de ideias de incentivo a projetos de expansão socioeconômicos tomou grandes proporções no cenário mundial. Paralelamente, a concepção de capital social aliada à relevância da inclusão social, tem se tornado um dos objetivos priorizados. Faz-se necessário cada vez mais a construção de políticas baseadas em princípios que estabeleçam ações de coordenação utilizadas na resolução das questões de interesse coletivo, que possibilitem o acesso a várias formas de capital. Nesse sentido, o debate acerca do capital social e geração de emprego é considerado relevante na elaboração de políticas públicas de inclusão social.

PALAVRAS-CHAVE: Capital Social. Renda. Inclusão Social. Desenvolvimento Humano.

SOCIAL CAPITAL AND PUBLIC POLICIES FOR EMPLOYMENT GENERATION IN BRAZIL: FROM EXCLUSION TO SOCIAL INCLUSION

ABSTRACT: The objective of this essay is to demonstrate the impact of understanding the relationship between social exclusion/inclusion, social capital and income from the perspective of the realization of the right to human development, based on a qualitative research of a bibliographic nature. It is known that one of the great achievements of the last decades has been the progress of the Human Development Index (HDI). in many regions. The reformulation of ideas to encourage socio-economic expansion projects has taken on great proportions on the world stage. At the same time, the concept of social capital allied to the relevance of social inclusion has become one of the prioritized objectives. It is increasingly necessary to build policies based on principles that establish coordination actions used in the resolution of issues of collective interest, which allow access to various forms of capital. In this sense, the debate about social capital and job creation is considered relevant in the elaboration of public policies for social inclusion.

KEYWORDS: Social Capital. Income. Social Inclusion. Human Development

1 | INTRODUÇÃO

O estudo das dimensões que envolvem a exclusão e inclusão social tem se intensificado nas últimas décadas sob diferentes aspectos, na medida em que é evidente o elo que mantém essa temática com a discussão histórica das desigualdades sociais oriundas do sistema de empregabilidade e do descompromisso politico com a sociedade.

Sabe-se que o modelo capitalista ocasionou profundas transformações no mundo. A concentração da renda e a falta de mecanismos disponíveis para minimizar os efeitos causados pelo crescimento econômico corroboraram para gerar pobreza e desigualdades humanas graves.

Entende-se que o capital humano associado ao capital social nos seus diversos formatos possibilitam o combate às desigualdades com a participação ativa de todos os agentes no processo de desenvolvimento; por sua vez, o capital social, determinante da força da coletividade, destaca-se como fator que favorece o crescimento econômico, a eficácia institucional e a resolução de problemas sociais.

Na dinâmica de uma sociedade capitalista, a vulnerabilidade gira em torno das limitações do indivíduo, constituindo-se um verdadeiro dilema para os ideais democráticos de igualdade. Em meio ao embate entre socialistas e liberais, o pensamento moderno delineou um conjunto de princípios e mecanismos para afrontar a crescente diversificação socioeconômica das sociedades urbano-industriais.

Assim, diante da probabilidade de desigualdades advindas da condição de vida de um povo, surgem diversas ferramentas de acompanhamento e controle das necessidades sociais com o intuito de contribuir com a mitigação da exclusão social, como por exemplo o Atlas de Desenvolvimento Humano, publicação do Governo Federal em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)., Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). e a Fundação João Pinheiro.

O PNUD estabelece o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)., parâmetro que expressa o padrão de vida do indivíduo por meio da mensuração dos níveis de saúde, educação e renda da população. O acesso às necessidades básicas, como água, alimento e moradia, de forma a assegurar um padrão de vida digno é medido pela renda per capita (a renda média mensal dos indivíduos residentes em determinado município).

A renda média indica a capacidade de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes da localidade e condição para o acesso às oportunidades de desenvolver-se como pessoa humana, ou do contrário, é interpretado como uma forma de exclusão, que de um modo geral, pode decorrer de várias esferas: econômica, política, social, cultural, etc.

É perceptível, que dentre as formas de exclusão mais discutidas na modernidade estão às associadas à privação de renda. A partir dessa realidade, questiona-se se a implementação de políticas públicas de geração de emprego contempla a concretização dos objetivos desenvolvimentistas no combate à mitigação das desigualdades sociais.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica, esta pesquisa tem o objetivo de demonstrar as questões que envolvem a exclusão social por falta de emprego e renda, bem como os impactos da relação capital social e políticas públicas de geração de emprego no contexto na perspectiva do desenvolvimento humano.

Entende-se que a execução das políticas públicas deve possuir as prerrogativas individuais e/ou coletivas, destinadas a reduzir as desigualdades sociais, advém das fontes de privação de liberdade como: pobreza, carência de oportunidades econômicas, assistência social e interferência excessiva dos Estados repressivos. O controle das diferenças sociais por meio da inserção produtiva deve ser avaliado paralelo ao modelo de desenvolvimento que se pretende implementar.

2 | RENDA, EXCLUSÃO E INCLUSÃO SOCIAL

A participação política pela conquista dos direitos individuais e coletivos aumentou configurando a formação do Estado Moderno, se intensificando com o processo de globalização. Para muitos, é um fenômeno irreversível que alcança a todos na mesma proporção e assim como os Direitos Humanos, sugere consideráveis discussões.

Nos últimos séculos, persiste o desafio de fazer com que os cidadãos passem a escolher soberana e democraticamente os recursos que desejam dedicar aos projetos comuns: educação, saúde, emprego, desenvolvimento sustentável, etc. O ônus e o bônus do todo social, são repartidos devem ser repartidos entre todos, democraticamente definidos e de acordo com a capacidade e a necessidade de cada um; é assegurado a cada indivíduo o mínimo existencial a uma vida digna.

Assim sendo, o fenômeno da globalização repercute em significativos reflexos nas esferas política, econômica e social. O Estado sofreu mudanças significativas em relação às suas funções, conforme assevera Santos:

> No mundo da globalização, o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização. Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros. Os territórios tendem a uma compartimentação generalizada, onde se associam e se chocam o movimento geral da sociedade planetária e o movimento particular de cada fração, regional ou local, da sociedade nacional. Esses movimentos são paralelos a um processo de fragmentação que rouba às coletividades o comando do seu destino, enquanto os novos atores também não dispõem de instrumentos de regulação que interessem à sociedade em seu conjunto. (SANTOS, 2000, p. 39).

Nesse sentido, convém esclarecer que para se regular o capitalismo patrimonial globalizado do século XXI, não basta repensar o modelo fiscal e social do século passado, e adaptá-lo ao mundo contemporâneo. É indispensável a realização de uma reestruturação

adequada do programa socialdemocrata e fiscal-liberal do século passado. Politicas como a criação do imposto progressivo, como consectário do princípio da capacidade contributiva criado no século XX, constitui até hoje um instituto fundamental para o desenvolvimento social e a diminuição da concentração de renda.

Na concepção predominante, há o entendimento de que a desigualdade econômica em sociedades capitalistas era uma característica de sociedades nos primeiros estágios de industrialização. Na medida em que a industrialização progredia e essas sociedades atingiam maturidade econômica, a desigualdade tenderia a diminuir, segundo a concepção predominante.

Todavia, nos debates recentes acerca do assunto, a discussão permeada é que o capitalismo tem uma tendência natural de concentração de riquezas, na medida em que os retornos de investimentos de capital ativos crescem desproporcionalmente mais rápido que o crescimento da economia e os rendimentos oriundos do trabalho.

Para Piketty, a relação capital/renda sofreu várias alterações no decorrer da história e revela dados sobre questões humanas graves, como as desigualdades sociais:

> O capital não humano (todo tipo de riqueza). e o capital humano são duas formas de riqueza que desempenharam ao longo de toda a história, papéis fundamentais e complementares no processo de crescimento e de desenvolvimento econômico, podendo gerar a estrutura da desigualdade. O capital não é um conceito imutável: ele reflete o estado de desenvolvimento e as relações sociais que regem uma sociedade. (PIKETTY, 2013, p. 58).

Sabe-se que dos termos exclusão/inclusão originam-se conceitos variados, que não devem ser explicados apenas por interesses econômicos, uma vez que apresentam diferentes aspectos de legitimação. A exclusão é preceito que envolve o homem em todas as suas relações contextualizadas em determinada conjuntura.

No discurso politico contemporâneo, a noção de exclusão social constitui pauta de debates constantes, visto que é um fenômeno que abrange países pobres e ricos. A sua concepção abrange vários enfoques, ora pelas limitações decorrentes das mutações da realidade do trabalho, ora por situações decorrentes de modelos econômicos que geram desigualdades, tornando-se incompatível com a democratização da sociedade.

O processo de exclusão pressupõe pobreza, discriminação e envolve a incapacidade de participação no meio social por razões econômicas, étnicas, políticas e às privações de um modo geral. No Brasil, esse quadro é perceptível. Sobre o assunto, Fonseca afirma:

> O fenômeno da riqueza dos povos e das nações, assim como o seu oposto – ou seja, a pobreza – é um dos elementos centrais da história da humanidade. Por outro lado, riqueza é uma disponibilidade de bens que satisfazem necessidades humanas ou de determinadas coisas. (FONSECA, 2006, p. 21).

Apesar da pobreza e exclusão não constituirem fenômenos necessariamente correlatos, estão intrisecamente articulados. A inclusão se configura como uma consolidação dos direitos de cidadania e se relaciona diretamente às possibilidades de

inserção da pessoa na esfera social, podendo se referir tal como a exclusão, a dependência das instituições públicas, aos bens materiais, ao valor dos rendimentos e à acessibilidade. Segundo Schmidt:

> Inclusão social é o termo oposto à exclusão. Seus correlatos são inserção e integração social. Denomina as atividades empreendidas pelo Estado e pela sociedade civil para enfrentar os processos de exclusão nas suas diversas esferas (econômica, política, social e cultural)., de modo a tornar possível a todos ou ao maior número os benefícios que a sociedade possibilita apenas a certos segmentos. (LEAL, 2006, p. 1759).

Para o autor supracitado, no terreno politico, dois temas são de notória importância para a análise das ações de inclusão: o Estado de Bem Estar e as políticas públicas, especialmente as sociais.

Entende-se que ausência da renda através do trabalho expressa apenas um dos fatores que origina a exclusão. De acordo com Piketty:

> A renda é um fluxo e corresponde à quantidade de bens produzidos e distribuídos ao longo de um determinado period. O capital é um estoque e corresponde à quantidade total de riqueza existente em um dado instante. Esse estoque resulta dos fluxos de renda apropriados ou acumulados ao longo dos anos anteriores. (PIKETTY, 2013, p. 59).

A falta do emprego denota extensas privacidades que são desprezadas, sob o pretexto de que existe um sistema de segurança social que compensa a perda de rendimento. Entretanto, tem efeitos agravantes sobre a liberdade, a iniciativa e as competências individuais, potencializando a exclusão social. A edificação de uma política de emprego e renda com boas condições e poucas disparidades constitui uma alternativa de inclusão social e inclui-se como alternativa de melhoria de qualidade de vida de um povo.

Ademais, na contemporaneidade, não se pode mais negar o direito à plena cidadania, eliminando qualquer possibilidade de racismo ou exclusão social. As desigualdades sociais e a má distribuição de renda são alertas importantes para a necessidade de elaboração de políticas públicas que contemplem a inclusão social.

Notadamente, o trabalho por meio do emprego e da renda é condição básica de manutenção de vida e direito fundamental. Assim, as políticas públicas de geração de emprego, além de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, apresentam-se como instrumentos indispensáveis para efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

3 I O CAPITAL SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO NO ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

Sabe-se que após a segunda guerra mundial, buscavam-se ações de políticas públicas em favor do emprego e da renda, que emanaram com o objetivo de proteção do trabalhador em meio ao desenvolvimento capitalista, acompanhando as transformações

tecnológicas até então existentes.

Economicamente, o mercado de trabalho determina as políticas de emprego e renda, que devem estar necessariamente conectadas com as estratégias desenvolvimentistas de uma nação. Então, não se pode vislumbrar um sistema de empregabilidade apenas com a visão de garantias trabalhistas. É necessário que tenha participação no plano de desenvolvimento e o capital social, importante nesse processo, é um elemento que alavanca a construção das políticas públicas.

No entendimento de Araújo (2003)., o capital social é a capacidade da sociedade estabelecer vínculos de confiança interpessoal. Para Schmidt o capital social:

> É o conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital. (SCHMIDT, 2006, p. 1760).

Vê-se que a participação da população nas composições políticas legitima o planejamento governamental, bem como melhora as relações entre estado e sociedade, na perspectiva de concretização da cidadania. As ações das políticas públicas devem estar articuladas com os objetivos sociais a fim de realizar a distribuição de renda em um percurso de crescimento econômico que se complete com a promoção da equidade social e se configure o desenvolvimento.

Notadamente, o conceito de politicas públicas evoluiu historicamente. Engloba o elenco de decisões e ações advindas normalmente de um ente estatal, destinadas de forma discricionária ou em conjunto com a comunidade ou ainda, com a sociedade civil, para um setor específico.

Do ponto de vista inicial, o conceito de políticas públicas compreendia apenas as ações executadas pelo organismo estatal a partir de demandas captadas, negociadas e transformadas da sociedade. Posteriormente, as políticas públicas são concebidas como unidade de análise, averiguando-se o seu processo como um todo; desde a origem até a sua formação final, abordando todos os atores englobados para o seu desenvolvimento.

Ressalta-se que investigações sobre o papel dos agentes estatais e privados na construção das políticas públicas têm sinalizado importantes mudanças nos últimos vinte anos. Leciona De Faria:

> Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas varias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercambio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas. (DE FARIA, 2003, p. 21).

As politicas públicas são elaboradas essencialmente com o objetivo de suprir as

demandas sociais, e o fato de que existe um grande número de problemas coletivos, nos permite deduzir que existem diferentes segmentos da sociedade em que as políticas atuam na tentativa de solucionar esses problemas.

Estudar políticas públicas é imprescindível para os governos. Ademais, no mundo moderno percebe-se a preocupação com a implementação de ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população. Para Schmidt:

> Vivemos em um momento de aguda rejeição à política, inclusive nos meios universitários, mas paradoxalmente, há um vivo e crescente interesse pelas políticas públicas. Esse descompasso indica, que para muitos, a província das políticas públicas está descolada do continente da política em termos gerais. Nada mais enganoso. As políticas, nada mais são, como se mostrou exaustivamente, do que os resultados da política, das suas intuições e dos seus processos. (REIS, LEAL, 2008, p. 2330).

Nesse contexto, o envolvimento das vontades do indivíduo é de suma importância na dinâmica na superação de dificuldades, como por exemplo reivindicar a necessidade de políticas de inclusão social com soluções específicas de geração de emprego.

> Atuar como cidadãos implica a exigência de tratar os "outros" como pessoas livres e iguais. Os atores políticos conformam-se mediante práticas nas quais se interpelam as regras de jogo sobre as quais se baseiam as relações sociais e que obrigam a atualizar os princípios ético-políticos constituidores da democracia moderna: liberdade e igualdade para todos. (GRAU, 1998, p. 38).

Entende-se que as políticas assecuratórias de direitos fundamentais pressupõem a consolidação da cidadania. Esse último termo sofreu um grande desgaste do seu significado clássico nos últimos tempos. Isso fez com que surgisse uma nova identidade da cidadania por alguns observadores da integração europeia, voltada à natureza econômica e social e com intuito de adaptar princípios inovadores.

A cidadania atual é definida em torno dos direitos econômicos e sociais traduzidos pelos direitos políticos e não mais como um conjunto de direitos e liberdades. Nesse universo de concepções, a inclusão do indivíduo ganha destaque. Assim, a formação da cidadania não acolhe nenhuma forma de exclusão social. Sobre a temática, Vieira discorre:

> O projeto democrático é universal, porque se destina a todos, e pode ser adotado por qualquer sociedade. A liberdade e a igualdade, valores fundadores da democracia moderna, têm uma dimensão universal consagrada no princípio da cidadania. Mas nunca será demais insistir que a cidadania não é uma essência, mas uma construção histórica, que está intimamente ligada, às lutas pela conquista dos direitos do cidadão moderno. (VIEIRA, 2001, p. 237).

Nesse sentido, a ação individual é essencial, entretanto a sua liberdade de ação é condicionada pelas aptidões apresentadas, uma vez que existe uma complementaridade entre ação individual e agenciamentos sociais. Além disso, a integração econômica, social e política faz funcionar a democracia, ajuda a prevenir calamidades econômicas como a

pobreza e permeia a consolidação do direito ao desenvolvimento humano.

Sen (2010). afirma que o desenvolvimento é dotado de pontos positivos, como esperança de vida elevada e governo participativo; e de pontos negativos, como a persistência da pobreza e necessidades elementares insatisfeitas, fome e subnutrição, exigindo a superação desses contrapontos.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, com a prerrogativa de garantir os direitos sociais/individuais, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade. O desenvolvimento nacional é diretamente proporcional à consolidação dos objetivos fundamentais da nossa República, ligado à transformação da realidade social. É a realização dos objetivos fundamentais do Brasil e a efetivação da dignidade da pessoa humana.

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> [..]
>
> II - a cidadania
>
> III - a dignidade da pessoa humana;
>
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
>
> [..]
>
> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
>
> [..] (BRASIL, 1988).

Portanto, buscar o desenvolvimento nacional é significa priorizar o desenvolvimento humano e a ausência de prerrogativas na esfera econômica ou social, como por exemplo, a falta de emprego, limita a atuação livre dos cidadãos.

Inevitavelmente, a expansão da liberdade é a via principal do desenvolvimento, que por sua vez constitui a remoção de inúmeras restrições deixando às pessoas, mínimas escolhas para exercerem a sua ação racional. E dentre essas ações, a geração de renda, por meio de oportunidades de trabalho, se enquadra como uma das formas mais notáveis de expansão das liberdades.

Percebe-se que o desemprego se apresenta como um dos fatores que levam à exclusão social. O desempregado não tem condições de ofertar educação de qualidade para os filhos, tem dificuldade de acesso às instituições de serviços essenciais privados, não possui recursos suficientes para moradia digna, não pode prover das suas necessidades

mais básicas e vive de fato, um processo de afastamento do meio em que está inserido.

O tripé Estado, comunidade e mercado representam elementos integrados que se complementam. Leciona Schmidt:

> Uma das vias etzonianas considera que o Estado tem entre suas principais atribuições a segurança pública, a saúde pública, a regulação do mercado e a proteção ambiental. O mercado é o melhor motor para a produção de bens e serviços, de geração de oportunidades de trabalho, de emprego e de progresso econômico. E a comunidade é a melhor alternativa para a prestação de uma série de serviços sociais e indispensável para a difusão de valores morais compartilhados (APUD Etzioni, 1999a; 2001a; 2007).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/2013)., um Estado orientado para o desenvolvimento deve estabelecer prioridades políticas, centradas nas pessoas e em novas oportunidades. A geração de empregos deve ser evidenciada como um ponto importante nessas prioridades.

Por conseguinte, as políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento humano agregam crescimento e equidade nas oportunidades apresentadas, ratificando dentre muitas alternativas, o investimento na educação dos jovens e melhoria das infraestruturas, com vista à diversificação económica e acesso à iniciativa privada.

Além disso, os benefícios proporcionados pelo desenvolvimento refletem positivamente nas políticas de emprego. A melhora na oferta de financiamento, o aumento dos níveis de atividades proporcionadas, a diminuição dos gastos com seguro-desemprego, entre outros, fortalecendo a qualificação e inserção do mercado de trabalho.

É com esse entendimento que se acredita no desenvolvimento socioeconômico e na minimização das desigualdades sociais em decorrência da renda a partir da compreensão do capital social no planejamento de políticas públicas voltadas para a geração de emprego.

4 I O CAPITAL SOCIAL NA PERSPECTIVA DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO

O processo do desenvolvimento econômico corresponde à acumulação dos meios de produção nas suas mais variadas formas, que de maneira geral são denominadas capital, e também em diversos fatores que, ao mesmo tempo, contribuem para essa acumulação: entre outros, escolas, hospitais, empresas, administração pública eficiente voltada para o bem estar da população, e relações sociais marcadas por harmonia e justiça.

Para melhor compreender a dinâmica das desigualdades sociais, bem como a ideia de que deve-se pensar alternativas para a riqueza, no sentido de tentar corrigir as desigualdades na distribuição dos rendimentos no sistema capitalista, Piketty aduz:

> Na realidade, o caráter mais ou menos sustentável de uma desigualdade tão extrema depende não só da eficácia do aparato repressivo, mas também — e talvez sobretudo — da eficácia das diversas justificativas para ela. Se a desigualdade for percebida como justificada, por exemplo, porque os mais

> ricos escolheram trabalhar mais — ou de maneira mais competente — do que os mais pobres ou mesmo porque impedi-los de ganhar mais inevitavelmente prejudicaria os mais pobres, seria possível imaginar uma concentração de renda superior aos recordes históricos observados. (PICKETTY, 2013, p.335).

A promoção do desenvolvimento deve coexistir com a ordem econômico-social, incluindo-se fatores importantes como o capital econômico; formado pelos insumos, a matéria-prima, os financiamentos e a infraestrutura, responsável em transformar a matéria em instrumentos que facilitam a produção; o capital humano, que transforma as pessoas, conferindo-lhes capacidades e habilidades e o capital social, estabelecido pela relação de confiança entre as pessoas, transformando as relações destas de modo a facilitar a ação. Segundo Sen:

> Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. [..]. (SEN, 2010, p. 29).

Em meio aos fundamentos constitucionais, ratifica-se o princípio econômico da redução das desigualdades sociais e regionais, que atribui ao Estado o poder de efetuar ações dentro de um complexo geoeconômico-social e de se preocupar com o crescimento da economia, fomentando o desenvolvimento de um povo.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, estabelece os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, consolidando as ações de políticas de geração de emprego no nosso País. Na percepção de Bagnoli:

> A valorização do trabalho humano e a livre iniciativa revelam que a Constituição de 1988 prevê uma sociedade brasileira capitalista moderna, na qual a conciliação e a composição dos titulares de capital e de trabalho é uma necessidade a ser viabilizada pela atuação do Estado. (BAGNOLI, 2010, p. 63).

Por sua vez, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU)., vislumbrando a compreensão do desenvolvimento enquanto um sistema composto por aspectos múltiplos como econômicos, políticos e sociais que almejam o bem-estar social, estabelece:

> Artigo 1º
>
> §1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais

possam ser plenamente realizados.

Artigo 2º

§1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

[..]

§3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

[..] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p.4).

A ONU é um organismo internacional cuja meta é trabalhar pela paz e o progresso mundiais. Através da realização de inúmeras conferências ao longo dos tempos, provocando o debate sobre o bem-estar das pessoas, a ONU expressa a vontade de melhorar a situação de segmentos pobres e vulneráveis na busca por propósitos desenvolvimentistas. Ressalta-se a aclamação da Declaração dos Direitos Humanos, marco determinante no reconhecimento das liberdades fundamentais e dos valores humanos, quando afirma que qualquer pessoa tem direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos e sociais, indispensáveis a sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Percebe-se que há um histórico de teorias e discussões acerca da temática, que convergem para um mesmo sentido: a transformação estatal no que concerne as suas atribuições e fins. A redução do papel econômico e regulador do Estado e a intensificação da sua responsabilidade social são preceitos que designaram outra vertente nesse novo panorama universal.

O Estado passa a exercer outras atividades no mundo contemporâneo, deixando de ser apenas provedor de bens e serviços e configurando-se como operador das transformações sociais, dentre elas a redução das desigualdades sociais. Assinala Piketty :

[..] A história da distribuição da riqueza jamais deixou de ser profundamente política, o que impede sua restrição aos mecanismos puramente econômicos. [..] A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos. (PIKETTY, 2014, p. 29).

Nessa dimensão, utilizam-se de elementos fundamentais de igualdade, como: a geração de emprego, o aumento do poder aquisitivo das pessoas e a melhor distribuição de renda no país. À proporção em que o trabalho é o maior fator de produtividade dos pobres, um elemento crítico na luta contra a pobreza e a desigualdade é o fortalecimento do capital humano, desde a infância até a vida adulta, e que confere às pessoas capacidades e habilidades.

Dessa forma, o capital social é apresentado como uma possibilidade de se atingir a inclusão social por meio da cooperação e associativismo dos indivíduos, de forma a interferir positivamente nas ações políticas, demandando uma maior transparência nas ações de cunho social com diminuição nos índices de desigualdades sociais.

Isso ocorre quando o capital social é compreendido como sendo o conjunto das características da organização social, que engloba as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação e quando existentes, são capazes de tornar possível a tomada de ações colaborativas que resultam no benefício de toda a comunidade.

Notadamente, uma das vertentes mais relevantes dessas ações que pode ser considerada é o investimento em políticas públicas de geração de emprego e renda, indispensável para a diminuição dos níveis de desigualdades e exclusão social.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que o Direito ao Desenvolvimento Nacional constitui um dos objetivos da República Federativa do Brasil contemplados na Constituição Federal de 1988 e revela uma mudança na estrutura social até então vigente ao instaurar uma correlação entre estratégias econômicas e a determinação de níveis de qualidade de vida. Destaca-se pela nova abordagem dada ao Estado nos aspectos econômicos, atribuindo ao mesmo um caráter mais socialista, claramente expresso em todo o seu conteúdo.

Constata-se que o Estado tem a responsabilidade de implementar políticas públicas com a promoção de ações que tornem realidade os direitos socioeconômicos, numa perspectiva de que o crescimento econômico deve ser compatível com o desenvolvimento humano. Reformas estruturais profundas são inevitáveis no sentido de determinar novas formas de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais.

Vê-se que o capital social enquanto fomentador da inclusão social constitui instrumento imprescindível no combate às desigualdades sociais e está intimamente ligado às relações de reciprocidade, confiança e cooperação entre os indivíduos de uma sociedade. A formação desse capital social por meio de políticas públicas de geração de emprego e renda proporciona a melhoria das relações sociais frente à efetivação do desenvolvimento humano. E o Estado tem um papel fundamental nesse processo.

Importante destacar que a erradicação da exclusão social associa integração entre os indivíduos excluídos com a sociedade a que pertencem, na medida em que requer a cidadania plena e aceitação social. Essa dinâmica viabiliza o acesso às oportunidades da sociedade, realizando a inclusão social.

Evidentemente, não há expectativa de desenvolvimento quando subsiste uma população excluída da participação sociopolítico-econômica e sem acesso às ferramentas básicas que permitam a mudança de desajustes na vida das pessoas.

Por sua vez, as políticas de inclusão social dependem das diretrizes do governo e das iniciativas de cooperação e gestão locais. É necessário equidade na inserção do trabalho com repartição de renda para que se efetive a verdadeira justiça social e o desenvolvimento humano.

Pode-se concluir que o caminho para a diminuição da concentração de renda e o aumento do desenvolvimento social, com a concretização dos direitos fundamentais e a consolidação de uma plena cidadania, perpassa pelo reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito da transparência no equilíbrio da divisão do capital e na construção de políticas públicas adequadas em detrimento da redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Celina Soares. **Capital Social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. – Brasília: PNUD, Ipea, Disponível em http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf Acesso em 13 fev. 2015.

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico**. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado, 1988.

CANDIOTTO, Cesar; Bastos, Cleverson Leite; Candiotto, Kleber B.B. **Fundamentos da Pesquisa Científica: teoria e prática**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Ideias, conhecimento e Politicas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analiticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais: São Paulo, 2003.

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Adaptada pela resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: direitoshumanos.gdcc.pt

Assembleia Geral da ONU (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.dudh.org.br

FILHO, Robério Nunes dos Anjos. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro. **Planejamento e Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Thomsom Learning, 2006.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: 1998.

MACAMBIRA, Junior; CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas.** BRASIL: IDT 2009.

HELFER, Inácio; AGNES, Clarice. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos/ Universidade de Santa Cruz do Sul.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. Disponível em: http://www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/e_books_normas.pdf

PIKETTY, Tomas. **O Capital no século XXI.** Tradução de Mônica Baugarten de Bolle. Éditions de Seuil, 2013.

REIS, J. R; LEAL, R.G. **Direitos Sociais e Políticas Públicas, tomo 8.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SANTOS, Miltom. **Por uma outra globalização: um pensamento único à conscientização universal**. Rio de Janeiro: Record: 2000.

SCHMIDT, João Pedro. **Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo**. Lua Nova, São Paulo: 2014.

SCHMIDT, João Pedro. **Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão**. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. (Org.). Direitos sociais e políticas públicas. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SINGER, Paul. **Curso de Introdução à Economia Política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOBRE A ORGANIZADORA

SORAYA ARAUJO UCHOA CAVALCANTI - Doutorado (2015) e Mestrado (2001) em Serviço Social pela UFPE, Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB. Atua na Saúde Pública há mais de duas décadas no Sistema Único de Saúde – SUS, acompanhando Discentes e Residentes em Saúde. Coordena a Residência Multiprofissional na Rede de Atenção Psicossocial da Secretaria de Saúde da Cidade do Recife, exercendo a docência em nível de Pós Graduação na modalidade de Residência nas disciplinas de Bioética, Promoção da Saúde, Segurança do Paciente no contexto da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS, Política de Saúde e Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, dentre outras. Coordena o *Programa de Extensão Saberes e Práticas no SUS: Discutindo Promoção da Saúde*, na Universidade de Pernambuco, com atividades iniciadas em 2016, ainda no formato de projeto de extensão, enquanto devolutiva do processo de doutorado, orientando discentes e Residentes na área de saúde em atividades de extensão universitária incluindo orientação de monitoria em cursos e eventos de extensão; desenvolvendo atividades formativas – cursos, grupos de estudos, encontros, oficinas e outros – voltadas para a qualificação de recursos humanos e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população usuária do SUS. Coordena o Ciclo de Estudos e Debates em Saúde Pública, atividade de extensão, que tem dentre os seus objetivos incentivar a produção acadêmica através de estudos, pesquisas e produção de textos com vistas à popularização da ciência e tecnologia. O *Programa de Extensão Saberes e Práticas no SUS: Discutindo Promoção da Saúde* atua nas seguintes áreas temáticas: Promoção da Saúde, Prevenção e Enfrentamento das Violências, HIV/AIDS no contexto do enfrentamento da Epidemia, Serviço Social e Políticas Sociais no Brasil; Saberes e Práticas nas Mídias.

ÍNDICE REMISSIVO

A

C

D

E

F

G

I

M

N

P

Q

R

S

T

U

V

Ano 2022

CAPITALISMO e POLÍTICAS PÚBLICAS

na contemporaneidade

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Ano 2022

CAPITALISMO e POLÍTICAS PÚBLICAS

na contemporaneidade

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br